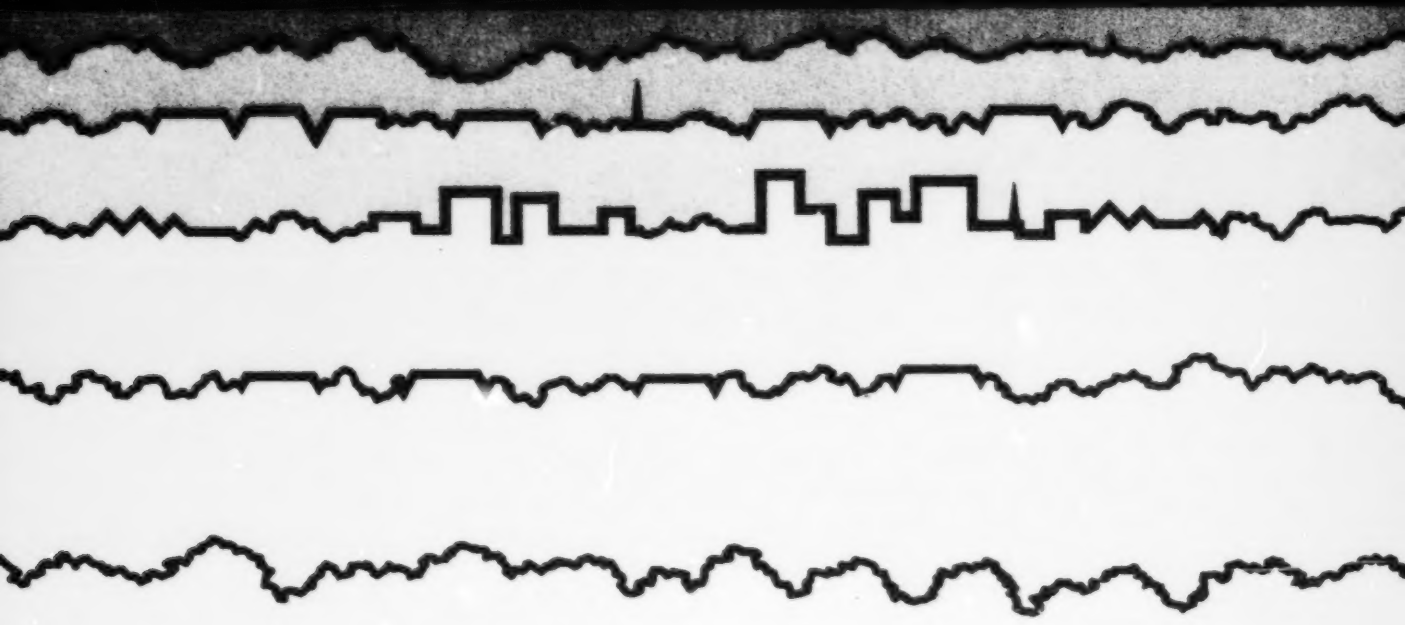
CEARC Canadian Environmental Assessment Research Council

CCREE Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale



PUBLIC PARTICIPATION IN RESOURCE DEVELOPMENT AFTER PROJECT APPROVAL

Maureen Bush

PUBLIC PARTICIPATION IN RESOURCE DEVELOPMENT

AFTER PROJECT APPROVAL

Maureen Bush
Faculty of Environmental Design
University of Calgary

A Background Paper Prepared for the
Canadian Environmental Assessment
Research Council

91-00780/

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. En107-3/17-1990

ISBN 0-662-57522-9

FOREWORD

The Canadian Environmental Assessment Research Council (CEARC) was established in January 1984 to investigate and explore the scientific, technical and procedural aspects of environmental assessment (EA), and to find ways of improving its effectiveness.

CEARC seeks and encourages new ideas and research directed at clarifying the concept and improving the practice and efficiency of the assessment of environmental and related impacts of projects, programmes or policies undertaken for economic or social development.

The results and conclusions of CEARC's studies are made available to governments at all levels, industry, universities and the public through its publication series.

The purpose of CEARC-sponsored background papers is to provide relevant information and to stimulate discussion on the topics of interest to the EIA community. The opinions expressed, however, are strictly the authors' own and do not necessarily reflect the views of the members of the Council or its Secretariat.

This report presents the result of research funded through CEARC's Graduate Student Research Contract Programme (GSRCP). The GSRCP was established by the Council to assist graduate students at Canadian universities conducting research on environmental assessment. Each year the Programme's Selection Committee identifies the best graduate student report(s) submitted to CEARC for publication in its Background Series.

For more information pertaining to the Council's activities and its publications, please contact:

The Secretariat
CEARC
13th Floor, Fontaine Building
200 Sacré-Coeur Blvd.
Hull, Québec
K1A 0H3

Tel: (819) 997-1000
Fax: (819) 994-1469

ACKNOWLEDGEMENTS

I wish to thank CEARC and the Faculty of Environmental Design, University of Calgary, for funding this report.

I received help from many people, who were most generous. I wish to thank them all. Finally, I thank my supervisor Dixon Thompson, for his support, advice, and commitment.

CONTENTS

ABSTRACT ix

1. INTRODUCTION 1

2. PUBLIC PARTICIPATION 3

3. CASE STUDIES 5

4. COMPARISON OF CASES 9

5. CONCLUSIONS 13

APPENDIX I : EVALUATION QUESTIONS AND MATRIX 17

APPENDIX II : CASE STUDY SOURCES 21

BIBLIOGRAPHY 23

ABSTRACT

The objective of this study is to determine if post-approval public participation is useful, and if so, in what situations. Eight resource development projects are examined, for which some form of public participation was attempted after project approval. This study concludes that post-approval public participation can be useful to proponents, governments, and publics. It should be part of the overall impact management process, as an extension of earlier involvement.

The cases examined are the Revelstoke Dam, the Keephills Thermal Power Plant and Mine, the Cluff Lake Uranium Mine, the Key Lake Uranium Mine, the Norman Wells Oilfield Expansion and Pipeline Project, Canterra's Caroline Sour Gas Well, Canadian Superior's Hinton Sour Gas Well, and the Canadian National Railroad Twin Tracking project. The cases are described and evaluated, then compared. Recommendations are made for designing future post-approval public participation programs.

1. INTRODUCTION

This study examines the value of public participation after project approval. Is it useful, and when? What are the costs and the barriers to effective participation? What forms can public involvement take?

Eight resource development projects are examined in which some kind of post-decision public participation occurred. A case study model was chosen for this project because of the availability of data. There is very limited theoretical and ideological literature on post-approval public participation; however, there are a number of cases where there has been some form of public involvement after project approval. There has been little evaluation of the successes and failures of these attempts, and with increasing interest in the post-approval stages of impact assessment, this seemed an appropriate time for such a study.

The criteria used for selecting the cases were 1) that some form of public participation after project approval had occurred; 2) that the cases took place in western or northern Canada (some limits were needed because of time and financial constraints); and 3) that the cases were federal projects reviewed by the Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO), or were provincial projects reviewed by a similar process involving impact assessment and public hearings. This was to ensure that the study would be relevant to the Canadian Environmental Assessment Research Council (CEARC), which provided funding for the project.

The cases chosen are:

- The Revelstoke Dam, approved in 1976 following a Government of British Columbia public hearing;
- The Keephills Thermal Power Plant and Mine in Alberta, approved in 1977 following a public hearing by the Energy Resources Conservation Board;
- The Cluff Lake Uranium Mine, approved in 1978 following a public inquiry established by the Government of Saskatchewan;
- The Key Lake Uranium Mine in Saskatchewan, approved in 1981 following another public inquiry;
- The Norman Wells Oilfield Expansion and Pipeline Project, approved in 1981 following public hearings by an Environmental Assessment Review Panel, the National Energy Board, and the NWT Water Board;
- Canterra's Caroline Sour Gas Well in Alberta, approved in 1984 following an ERCB public hearing;
- Canadian Superior's Hinton Sour Gas Well in Alberta, approved in 1985 after the public hearing had been cancelled; and
- The Canadian National Railroad Twin Tracking Project, begun in the 1970s, with a federal Environmental Assessment Review Panel established in 1983. The final panel report was issued in 1985.

An evaluation questionnaire was developed, and applied in each case. The evaluation questions highlighted the benefits and problems of each case, without imposing limits on what post-approval public participation should be. There are too many different types of resource development in widely varying sites and conditions to impose one set of minimum con-ditions on all projects. The detailed evaluation of the cases has not been included in this report (see Bush 1987); however, the evaluation questions and a matrix of the answers to the questions for each case has been included in Appendix I.

This study is based on a thorough literature review and extensive interviews of individuals in government and industry, academia, consulting, and interest groups, particularly of anyone involved with the cases examined. The most useful sources for each case are listed in Appendix II.

There were several constraints on this project. The proposal for this study was accepted by the University of Calgary's Ethics Committee on the basis that no individuals would be interviewed as private citizens. Only professionals and spokespersons could be interviewed regarding their professional involvement in the cases. Heads of community organizations could be interviewed, therefore, but not community members.

Other constraints included time and financial limits. Detailed evaluations of each case could not be done because of the number of cases studied. Instead of detailed evaluations of one or two cases, eight cases were evaluated more generally, then compared, to arrive at a broad view of what post-approval public participation has been tried, what attempts were successful, and what problems were encountered.

Some individuals were limited in what they could say, or requested that I not quote their opinions because of legal constraints or fears for their jobs. In addition, the amount of information available for each case varied greatly. In particular, the number of studies available varied from none, for CN Twin Tracking, Key Lake and Cluff Lake, to many, for Keephills and Norman Wells.

2. PUBLIC PARTICIPATION

There is a great deal of debate over what is and is not public participation. To illustrate the wide range of opinion concerning the role of public participation, compare the following two quotations. The first presents a limited view of public participation as a form of public relations (Canadian Nuclear Association submission to the Royal Commission on Electric Power Planning in Ontario, in Amer 1980 : 66) :

> *... the primary purpose of the process [public participation] should be to demonstrate to the public that right decisions are being made for, on balance, the right reasons.*

The second, views public participation as a fundamental aspect of a country's decision making (U.N. Conference on Habitat, Vancouver 1976, in Kure 1978 : 88) :

> *Public Participation is the dynamic incorporation of the people in the economic, social, and political life of a country which would ensure that the beneficiary is an effective participant in collective decisions with regard to the common good.*

In this study, public participation is defined as requiring communication and effective dialogue between the public and decision makers. Public relations and public education are not public participation, for they are non-participatory. Public education is often an integral part of public participation, but it is not sufficient in itself. In addition, public participation must result in the concerns of the public being considered in the decision-making process. This can range from consultation of the public by the decision makers, to decisions being made by the public.

Until the mid-1960s, public participation in Canada involved voting for representatives, running for public office, direct contact with elected representatives, and joining a political party. According to Pateman, in the theories of contemporary (representative) democracy, "... 'participation', so far as the majority is concerned, is participation in the choice of decision makers." (Pateman 1970 : 14)

However, there has been increasing demand for, and acceptance of, public involvement in decision making beyond merely voting for the decision makers. Discussing public participation, Sadler wrote that "The movement has expanded rapidly during the 70s to become a distinctive, if not completely accepted or well-understood part of our political and social system." (Sadler 1979 : 1). This growth was accelerated by a number of situations in which a lack of public participation led to a public backlash. For example, in 1972 the Ontario government cancelled construction of the partially completed Spadina expressway in Toronto, following public protests (Vuchnich 1980). The Ontario government withdrew support for the Pickering airport in 1975, in spite of federal government support for the project, because of public opposition (Vuchnich 1980). In Alberta, a proposal for the Camrose-Ryley thermal power plant was met with such strong community opposition that in 1976 the project was indefinitely deferred by the provincial government (Bush *et al.* 1985; Krawetz *et al.* 1987). Events such as these are convincing examples of the need for public involvement, in order to increase the acceptance of projects and prevent costly delays and cancellations.

Public participation in the approval and planning stages of resource development is now seen as legitimate by industry and government. Limited public participation in resource development has become common in Canada (and elsewhere) in the last two decades, particularly in environmental impact assessments (EIAs) and social impact assessments (SIAs).

However, post-approval public participation in further planning, implementation, monitoring, mitigation, compensation, or evaluation is rare. Only initial attempts have been made to implement ongoing public participation in resource development. Post-approval public participation can be an important part of impact assessment and management. Impact management is needed as the impacts are occurring, and public involvement is needed as the impacts are being felt by the community, as well as in the initial planning and approval stages. O'Riordan (1976 : 258-259) addresses this issue :

> *Many participatory experiments are designed to cease at the point of decision rather than be carried through in modified forms as part of subsequent implementation. ... there is a very real need to devise forms of postdecisional participation to help with the execution and evaluation of a proposal as it evolves in practice.*

The following describes eight cases where post-approval public participation of some kind was attempted.

3. CASE STUDIES

The Revelstoke Dam[1]

The Revelstoke Dam is a Bristish Columbia Hydro project to dam the Columbia River north of the town of Revelstoke, British Columbia. Application was made to build the dam in 1976, public hearings were held that fall, and construction began in March 1977. The dam was opened in 1985.

Approval for the dam was granted by the Comptroller of Water Rights. The Water Licence included conditions for impact management, but no requirement for public participation (Comptroller of Water Rights 1976). However, B.C. Hydro had made commitments to the community to create a local committee to deal with community concerns about the impacts of the project (Wood n.d.).

The local committee was composed of seven local citizens (voting positions); and the impact monitor and representatives of B.C. Hydro, the Regional District, and the City of Revelstoke (non-voting) (Bankes and Thompson 1980). The Local Committee was established to receive and consider submissions concerning social, economic, and environmental impacts of the Revelstoke project and make recommendations to the CIC. Complaints from local citizens were funnelled through the local committee. The Local Committee would consider submissions, and if it felt a concern was justified it would recommend that B.C. Hydro provide compensation (Bankes and Thompson 1980).

The local committee was ineffective; it had no authority to ensure that community concerns were dealt with. It could only make recommendations to the CIC, which could make recommendations to the Water Comptroller, who was unwilling to use his powers to force B.C. Hydro to mitigate impacts (Wood n.d.). It had no funding for studies to determine if complaints were justified (Bankes and Thompson 1980). In their study of the Revelstoke impact management process, Bankes and Thompson concluded that the local committee's "... lack of resources and authority has handicapped it in the community with the consequence that there is little expectation that it has a significant role to play." (Bankes and Thompson 1980 : 31).

In addition to the ineffectiveness of the local committee, the overall impact management structure was poorly designed. A DPA Group (1986 : 157) study found that:

> *Compensation and mitigation should be a part of the monitoring process and should be related, as much as possible, to the impacts. They should not be pre-determined to the exclusion of requirements for compensation and mitigation determined in a future (monitoring) stage. In the case of Revelstoke, almost all mitigations and compensations relating to community impacts were pre-determined and not based on actual impacts.*

Keephills Thermal Power Plant and Mine

The Keephills Thermal Power Plant is a coal-fired electricity generating plant, supplied with coal from the nearby Highvale mine[2]. The plant, west of Edmonton, Alberta, is owned by TransAlta Utilities Corporation[3]. Application for approval of the project was made in November 1976 to the Energy Resources Conservation Board (ERCB). Following public hearings in March 1977, approval was granted in August 1977 (ERCB 1977). By 1984, two units had been commissioned.

The project was expected to have a great impact on the community of Keephills. Land was required for the power plant and for strip mining, requiring the relocation of residents and the hamlet of Keephills (Prokop 1983). An earlier TransAlta project had been cancelled because of community opposition, so the company tried a new approach at Keephills, involving cooperation and joint decision making with the community (Krawetz *et al.* 1987).

TransAlta Utilities initiated a public participation program to involve the community in decision making, especially for the relocation of the hamlet, but also for other issues of concern to the community. The public participation program involved local open houses; a newsletter; field trips and symposia for community leaders; interaction with a locally elected community organization, COKE (The Committee on Keephills Environment); establishing and participating on the Steering Committee (the Keephills Power Project Steering Committee); and hiring social consultants to act as advisors to both the company and the community, and to do longitudinal studies on the impacts of the project on the community (HERA Consulting Ltd 1978, 1981, 1984, and 1987).

There were difficulties; the process was slow and inefficient, and there were problems dealing with more than one issue at a time. However, post-approval public participation at Keephills has been very effective. The community has had significant impacts on decisions made, ensuring that community concerns were addressed throughout the development of the project.

---

[1] Sources used for the case studies are listed in Appendix II.

[2] The project was originally known as the South Sundance Thermal Power Plant and Highvale Mine Extension.

[3] At the time this project was initiated TransAlta Utilities Corporation was Calgary Power Ltd.

Cluff Lake and Key Lake Uranium Mines

The Cluff Lake and Key Lake uranium mines are in northern Saskatchewan. The Cluff Lake mine application was approved in 1978, following public hearings (Cluff Lake Lease Agreement). Production began in 1980. The Key Lake mine was approved in 1981 following public hearings (Key Lake Lease Agreement 1981); production began in 1983. The two mines are evaluated together because of their similarities.

Monitoring committees with public representation were set up for both mines to monitor proponent compliance with government requirements regarding social, economic and, at Key Lake, environmental impacts. In particular, the committees were to ensure that northern residents benefitted through employment, training, and business opportunities.

Both committees were advisory to the Minister of the Department of Northern Saskatchewan. Neither committee had any authority, although the lease conditions requiring the monitoring committees also required the lessee to implement the recommendations of the committees where practicable. According to Mercredi, chairman of both committees, they functioned very well once it was clear they were advisory and had no power (Mercredi 1986, personal communication).

Both committees were established and met under an NDP government in Saskatchewan; in the election of 1982 the Conservatives came into power. In early 1983 the chairman of both committees asked his new minister when he should call meetings of the committees, and was told to "call a meeting when I tell you to." The committees never met again (Mercredi 1986, personal communication). The Department of Northern Saskatchewan was later disbanded and its responsibilities redistributed. In 1983 the Cluff Lake surface lease was renegotiated, without the condition requiring a monitoring committee. The Key Lake surface lease continues to require a monitoring committee. Both leases are currently being renegotiated (Saskatchewan Northern Affairs Secretariat 1987).

The most important point for this study is the demise of the committees. Both committees died through government inaction, without protest from the proponents, when both committees were still required by the surface leases. This illustrates the importance of political will to support public participation, and is an example of how unanticipated events (in this case a change in government) can affect the public participation program.

Norman Wells Oilfield Expansion and Pipeline Project

The Norman Wells Oilfield Development and Pipeline Project involved an expansion of oilfield production at Norman Wells, Northwest Territories (NWT), and construction of a pipeline from Norman Wells to Zama, in northwest Alberta. The proponents of the project are ESSO Resources Canada Ltd. and Interprovincial Pipe Lines (N.W.) Ltd. Following three sets of public hearings by an environmental assesssement panel, the National Energy Board, and the NWT Water Board, Cabinet approval was granted in 1981. Construction was completed by 1985 (InterGroup Consultants Ltd 1985a).

The public involvement examined in this study was the involvement of the Dene and Metis with the federal government. The Dene Nation had originally opposed the Norman Wells project, but was persuaded to give conditional approval, with certain stipulations. These conditions included that ownership of the oil and the land would be negotiated and settled before construction began, and that the Dene would be involved in monitoring and regulating the project. The Dene thought they had a verbal agreement with Indian and Northern Affairs Minister John Munroe, but their conditions were not accepted by Cabinet (Dene Nation 1985).

The Dene and Metis were involved with a number of federal government committees and received funding for their own projects. The federal government, through the Department of Indian and Northern Affairs, established a Norman Wells Project Coordinating Office in Yellowknife, with coordination and information/liaison responsibilities, to facilitate progress on the project, and to help manage impacts of the project on the North. Three committees were formed by or with the Project Coordinating Office : the Project Coordinating Committee (PCC), the Community Advisory Committee (CAC), and the Joint Environmental Working Group (JEWG). These were intended to help coordinate aspects of the Norman Wells project and provide opportunities for input by Dene and Metis organizations and communities to the management of project impacts. In addition, funding was provided for impact management projects (InterGroup Consultants Ltd. 1985a).

There were problems with funding, and with the effectiveness of the committees. Unresolved aboriginal land claims caused the greatest problems, and the greatest frustration for the natives. The Dene and Metis were dissatisfied with the public participation. They wanted a role as regulators and in monitoring impacts, but did not achieve this. The Dene believe they did not benefit from the public participation process. The results of the public participation for the Dene and Metis were frustration, too much work, and distrust of the federal government. They are now more strongly opposed to resource development not under their control (Dene Nation 1985).

Canterra's Caroline Sour Gas Well

On October 17, 1982 Amoco's well near Lodgepole blew out of control and remained uncontrolled for over two months, until December 23, 1982 (ERCB 1984c). The blowout greatly increased public awareness and fears of the hazards of sour gas. Following an investigation, the Energy Resources Conservation Board (ERCB), which regulates energy developments in Alberta, introduced new regulations for the drilling of "critical sour wells." A well is designated "critical" by the ERCB if the potential H_2S (hydrogen sulphide) release rate, environmental sensitivity, or proximity to a population center creates a situation where a blowout would have adverse effects (ERCB 1984b). ERCB critical well

regulations require the proponent to involve the affected community in the development of an area-specific emergency response plan (ERCB 1984b).

Canterra's Caroline sour gas well is southwest of Sundre, Alberta. Canterra was looking for sulphur; this well had a potential hydrogen sulphide level of 90% (*The Roughneck* 1985). Canterra was seeking approval to drill in the post-Lodgepole era of increased public awareness and fear of the hazards of sour gas, and of tighter ERCB regulations.

In response to strong community opposition, Canterra began a public relations campaign while trying to get approval to drill. The opposition had not lessened by the time of the public hearing into the application to drill. Canterra received approval, but because the well was designated critical, the ERCB required Canterra to consult with the local community in developing an emergency response plan (ERCB 1984a). Post-approval public participation involved working out the details of the emergency response plan with the local community, and keeping the community notified of drilling progress (Manning 1987, personal communication).

Canterra's public involvement efforts after project approval were effective and relatively satisfactory to the community. However, earlier, thorough, and committed involvement would have done much to reduce opposition to the project. According to Jack Bales, Canterra did good work, but too late (Bales 1987, personal communication).

The community was divided in its degree of opposition to the well. Some were opposed to it under any conditions and felt they had lost when Canterra received approval to drill. Others, feeling that there was little chance of preventing the project, concentrated on ensuring that safety considerations were adequately dealt with (Grimstead 1987, personal communication). The ERCB imposed special conditions regarding drilling safety, and the Emergency Response Plan was developed to address the concerns of the community. A new road was built, at Canterra's expense, to allow travel out of the area without nearing the well, and provisions were made for the care of animals, in case evacuation was necessary. All this was done in response to the concerns of the community. In addition, according to Grimstead, the head of the Bergen Ratepayers Association, the members of the Association wanted to make a clear statement to other resource companies that the community would demand to be treated well. Grimstead feels that statement has been made. (Grimstead 1987, personal communication). In spite of these gains, when the announcement was made that the well was dry, Grimstead said that "we had trouble wiping the smiles off our faces" (Grimstead 1987, personal communication).

Canadian Superior's Hinton Sour Gas Well

The Hinton Sour Gas Well case has been included in spite of limited post-approval public participation because it demonstrates that effective public participation early in the process can reduce the need for post-approval participation.

In the fall of 1984, following delays caused by the introduction of the National Energy Policy, the withdrawal of some partners, and the 1982 Lodgepole blowout, Canadian Superior began planning for an exploratory well 5 km. northeast of Hinton, Alberta. The proposed well was designated a "critical sour well" by the ERCB, because of an expected high percentage of H_2S (35%), expected high pressure, and proximity to the town of Hinton (Kupfer 1985).

Canadian Superior's public participation program was initiated early in the planning of the well, in recognition of the problems other companies were having getting approval for sour gas drilling, because of public fears generated by the Lodgepole blowout. In the six months prior to the scheduled public hearing (scheduled at the request of Canadian Superior, who wanted a quick decision), Canadian Superior worked closely with all concerned individuals and organizations in developing an Emergency Response Plan (ERP). The ERP applied to a zone within a 12 km. radius around the well site. Because the well was only 5.5 km. from Hinton, it was agreed that evacuation would not be possible if a blowout occurred. The well was to be ignited in the event of an uncontrolled flow; the debate soon centered on at what point the well would be ignited if a small leak developed. The Health Unit and Hospital Board were concerned about the effects of even short-term exposure to low levels of sour gas on the sensitive, elderly and infirm (Kupfer 1985).

The public hearing was scheduled for September 16, 1985. On Friday, September 13, Vernon Millard, the Chairman of the ERCB, initiated last-minute negotiations. After intensive negotiations, Canadian Superior agreed to ignite the well if H_2S levels reached 1 ppm at the hospital (or 3 ppm at the monitoring site between the well and the hospital). With this agreement, opposition to the well was withdrawn and the hearing was cancelled (Bales 1987, personal communication).

This case illustrates what can be achieved with early, genuine, and committed public participation. With the support and help of the ERCB, all community concerns were dealt with before the scheduled public hearing, allowing the hearing to be cancelled. This saved the community, the company, and the ERCB time, money, and effort. After project approval, Canadian Superior continued to work with the community in refining the Emergency Response Plan, but the amount of post-approval participation needed had been greatly reduced by resolving all conflicts before approval.

Canadian National Railroad Twin Tracking

Canadian National Railway is twinning its main line through British Columbia, from Valemount (near Jasper) to Port Mann (Vancouver). The track is being twinned in short sections, each generally less than 10 km. in length. The program is currently on hold, with about one third of the line twinned.

The line runs along the Fraser and Thompson rivers, affecting the Indian bands living on reserves along these

rivers. The Indians have formed the Alliance of Tribal Councils to fight the twinning. The Alliance is particularly concerned that the project will cause damage to fishing areas and access trails, and to heritage and cultural sites. The Indians claim that the twin tracking would infringe on the aboriginal rights of the Alliance members (Louis 1987, personal communication).

Public involvement after project approval occurred through Indian representation on two committees, the Steering Committee and the Technical Working Group. The two committees were established in response to recommendations of the interim panel report of September 1983 (FEARO 1983). The committees were set up to provide a mechanism for coordinating federal and provincial responsibilities for planning, reviewing, and monitoring the twin tracking project. Indian representatives were added to both committees in 1985, following Alliance lobbying, recommendations from the Environmental Assessment Review Panel, and at the direction of the Minister of Transport (Thompson 1985a).

The committee process was an effective mechanism for coordinating federal and provincial responsibilities for planning, reviewing, and monitoring the twin-tracking project. However, the committees were unable to deal with the added responsibility of addressing the concerns of the Indians affected by the project. This failure stems from CN's attitude toward Indian concerns, past history between CN and the Indians along the Fraser and Thompson rivers, conflict over land title and aboriginal rights, and, as a result of these conflicts, a court case between CN and the Indians. The committees were faced with differences that were irreconcilable by the participants, that is, aboriginal land claims. Land claims must be dealt with by federal and provincial governments, or by the courts. If aboriginal claims are settled, and CN becomes more willing to cooperate with Indian concerns, this committee structure could be a very effective way to resolve less fundamental conflicts.

4. COMPARISON OF CASES

In order to compare the cases and develop recommendations, it must be clear which cases of post-approval public participation were successful and which were not. Without imposing specific criteria to evaluate success, the relative success or failure of the cases can be noted based on how well they satisfy three criteria. First, did the public participation process have at least a chance of having an impact on the project? Second, was the process effective at resolving conflict; were the concerns of the community addressed? Third, was the process well planned and efficient?

Canadian Superior was successful on all three counts, as was Keephills except for some inefficiency. Canterra would have benefitted from earlier participation, i.e., better planning. Revelstoke failed on all three points. Key Lake, Cluff Lake, Norman Wells, and CN fit in between. CN was well planned, but failed on the first two points. Norman Wells failed totally on the second point, and somewhat on the other two. Not enough is known about Key Lake and Cluff Lake to determine to what degree the criteria were satisfied.

Detailed evaluation of the case studies consisted of answering a set of questions for each case; (detailed evaluations can be found in Bush 1987). Appendix I contains the questions and a matrix summarizing the answers for each case. This evaluation is the basis for the discussion that follows. The cases are compared to each other, question by question, to find patterns and discover what factors may contribute to success and failure.

Objectives of the Public Participation

What was the potential impact of the project on the affected public? There is a great range of potential impacts of the cases, from indirect, regional impacts for Key and Cluff Lakes; to direct and definite impacts, such as the relocation of residents at Keephills; to the unlikely but frightening risk of death at Canterra's and Canadian Superior's sour gas wells.

What public participation occurred after project approval? For all cases the public was involved on comittees, except for Canterra and Canadian Superior. The involvement was mostly in consultation, in addition to education and information exchange. Joint planning occurred at Keephills, and was attempted on the CN twin tracking committees.

What were the objectives? There is a great range of objectives, from "to receive and consider submissions" at Revelstoke, to shared decision making at Keephills.

Who set the objectives? The objectives for Revelstoke, Cluff Lake, Key Lake, and some at Norman Wells, were imposed on the participants. For the other cases, the community or participants were involved in setting their objectives. The participants were involved in setting the objectives for the more successful cases, and so it is recommended that participants should be involved in setting objectives.

Were the objectives clear? The objectives were clear only for Canadian Superior and CN. The other cases vary from qualified yes, to unknown, to unclear. Clarity of objectives is obviously a problem, although not fundamental to the success of the program. The objectives were unclear at Keephills, one of the most successful cases. Clear objectives would have made the process easier, however.

Were the objectives met? Only for CN were the objectives definitely not met. For the other cases, the objectives were met or partially met, or it is unknown whether or not they were achieved. Confusion over whether the objectives were met lies in part with lack of clarity of the objectives. It cannot be determined if the objectives were achieved if it is not clear what the objectives were.

Were the objectives achievable? Only the objectives for CN were not achievable. The objectives of the other cases could have been at least partially met. There is no point in putting time, money, and energy into a project if there is no chance of accomplishing whatever the project was intended to achieve. If the objectives are not achievable, they cannot be met.

Did the objectives address real problems? Each case was dealing with real problems, with great variation in type and severity. The public must be involved in dealing with real problems, but "real problems" can and should be defined in many ways.

Was the level of public involvement appropriate? Only at Revelstoke was the level of public participation clearly not appropriate, because it was unable to deal with the problems that developed. If there is going to be public participation, it must be able to function and achieve something. For Canterra, the level of public participation after approval was appropriate, but was insufficient before approval. Earlier, more significant involvement would have eased many of the problems Canterra had. The level of public participation must be appropriate to the problem being addressed.

The Public

Who was the public? In each case the public was the directly affected local community, except for Norman Wells, where the publics were local and regional, and Key Lake and Cluff Lake where the publics were regional rather than local.

How were the concerns of the public identified? Key Lake, Cluff Lake, and Revelstoke did not actively identify public concerns. All three waited for concerns to be brought forward by the community. For CN, the Alliance of Tribal Councils had the responsibility of bringing community (native) concerns to the committees. For the other cases, public concerns were actively solicited, through public meetings and liaison with the public. The least successful cases did not actively identify public concerns. Public concerns should be identified actively, through such activities as public meetings and consultations. Do not wait for the public to bring their concerns forward.

Who initiated any community organization? There was no community organization for Revelstoke, Key Lake, and Cluff Lake. Organizations already existed at Norman Wells and Canadian Superior. The community developed organizations at Keephills, Canterra, and CN. No community organization was established by a company or government.

Were all the interest groups identified and their issues realistically presented? All interests were not identified at Revelstoke, Cluff and Key Lakes, and CN, while this is unknown for Keephills and Norman Wells. Only at Canterra and Canadian Superior were all interests identified. Direct attempts should be made to identify and address the concerns of all interest groups.

Was public participation designed to address community concerns? Public participation addressed community concerns for all cases but Cluff and Key Lakes, and Norman Wells.

Did the public participation succeed at addressing community concerns? Of the cases where the concerns of the community were addressed, only Keephills, Canadian Superior, and Canterra at least partially succeeded. Revelstoke and CN tried to address community concerns but failed.

What was the attitude of the community to the public participation? At Revelstoke and Norman Wells, the community was frustrated; at CN the community was cooperative, but also frustrated and angry. The community was cooperative but tough at Keephills, and appreciative at Canadian Superior. Community attitudes are not known for Cluff and Key Lakes, or for Canterra. The attitudes of the communities reflect the success or failure of the program they were involved in.

Did the community benefit? The community benefitted from its involvement at Keephills, Canterra, and Canadian Superior. There was little benefit to the community at Revelstoke, Norman Wells, or CN. Community benefits for Cluff and Key Lake are unknown. (There are many unknowns for Key and Cluff Lake; this reflects a lack of information for these cases). Benefits to the involved community are necessary to provide an incentive for continued commitment.

The Proponent

Who was the proponent? For all cases, the proponents were companies rather than governments.

What was the proponent's involvement? At Norman Wells the proponents had little involvement with the aspects of the project examined here; proponent involvement was in different programs. For Revelstoke, Cluff Lake, Key Lake, and CN the proponents had representatives on committees as their prime involvement. Only at Keephills, Canterra, and Canadian Superior did the proponents initiate and implement the public participation, and these were the most successful cases. Proponents should be closely involved in the public participation process.

What was the proponent's attitude to the public participation? The attitudes of the proponents at Revelstoke, Key Lake, Cluff Lake, and Norman Wells are unknown. CN Rail was not cooperative. Some Canterra staff were committed and supportive, but not all. At Canadian Superior and Keephills the proponents were cooperative and committed. Proponents must be cooperative and committed to the public participation process for it to succeed.

Did the proponent benefit? The proponents benefitted from public participation in various ways at Keephills, Canterra, and Canadian Superior. They did not benefit in the CN Rail case at Revelstoke. The proponent was buffered from monetary claims, but otherwise information is lackey, as it is for Cluff Lake, Key Lake, and Norman Wells. The proponents involved with the most successful cases did benefit from their involvement. It is important that proponents benefit in some way, or there is no incentive for them to participate.

The Regulators

Who approved and regulated the project? The ERCB approved and regulated the three most successful cases : Keephills, Canterra and Canadian Superior. The approving body and regulator have an impact on the success of the project.

Were there several jurisdictions involved? Each case except Canterra and Canadian Superior, the smallest projects with the most limited impacts, fell within several jurisdictions.

What was the regulator's involvement? Regulators were involved in each public participation program except at Revelstoke.

Did the proponent comply with the conditions of approval? Was compliance enforced? For Keephills and Canadian Superior, the proponents appear to have complied with the conditions and regulations of approval. Whether or not compliance was a problem is unknown for Norman Wells, Canterra, and CN. For Revelstoke, Cluff Lake, and Key Lake, compliance was a problem. For Cluff Lake and Key Lake, neither the government nor the proponents complied with the Lease Agreement. Political will to require and enforce compliance is necessary.

The Process

Why did the public participation occur? Only at Revelstoke did public participation occur because of promises made by the proponent alone. For all the other cases except Norman Wells, public participation was required by government. It is not clear who initiated the public participation at Norman Wells. At Keephills and Canadian Superior, the proponents did more than what was required. For the most successful cases, the proponents agreed to do more than was required by government. Proponents agreeing to do more than required by government contributes to success.

Was there public participation prior to approval? There was some form of public participation before approval for each case, although it was often limited. Only at Canadian Superior was the early public participation extensive. It was, in fact, so good that later public participation was not needed. Early, genuine, and thorough public participation can greatly reduce the need for later participation.

Was the post-approval public participation an extension of earlier involvement? Only at Keephills and Canadian Superior was post-approval participation an extension of earlier participation. As these are the best cases, it is recommended that post-approval participation, when required, should be an extension of earlier participation.

Was there public participation in any or all of the following : further planning, monitoring, evaluation, mitigation, compensation, or implementation? A great range of public participation occurred. There is no obvious co-relation between the success of the public participation program and the type of work done. Relevant public participation should occur for each project.

Was the process efficient? The process was efficient in the CN Rail case. The other cases are either inefficient or unknown.

Was the process effective? Post-approval public participation was effective at Keephills. The others were unknown, or not effective. The number of unknowns for these questions and for many that follow reflect the lack of information for some cases, particularly for Cluff Lake and Key Lake.

Was the process timely? The public participation process was timely for Canterra and Canadian Superior, and somewhat for CN. It was not timely for Revelstoke, Keephills, and Norman Wells. There does not seem to be a link between timeliness and success, although timeliness is important in terms of efficiency.

Was correct or useful information provided? This is unknown for all cases but Revelstoke and CN, where correct or useful information was not available.

Was the correct level of resources provided? Again, this is unknown for all but Canadian Superior (yes), and Revelstoke and CN (no).

Could the resources have been used in a more effective or useful manner? Once again, this is unknown for each case but Norman Wells and CN, where the resources could have been used better.

Were there individuals who were particularly important? There were important individuals for all cases except the unknowns, Revelstoke, Key Lake and Cluff Lake. Individuals and relationships are important in public participation.

Were the participants satisfied? This is unknown for Revelstoke, Key Lake, Cluff Lake and Canterra. The participants were satisfied at Keephills and Canadian Superior, but not at Norman Wells and CN. Participant satisfaction reflects the success of the public participation programs.

Were there difficulties with the process? This is unknown for Canterra. There were difficulties for the other cases; minor difficulties for Canadian Superior. The difficulties varied : they included ineffectiveness, inefficiency, confusion over mandates, funding problems, and distrust.

Did the public involvement have any impact? The public participation had an impact on the project at Canterra, Canadian Superior, and Keephills. There was little impact at Cluff Lake, Key Lake, and Norman Wells. There was no impact at Revelstoke and CN. A public participation process that has no chance of causing changes is a prime example of tokenism. Public participation programs must be set up to have a possibility of causing changes.

Were the participants trying to resolve irreconcilable differences? The only cases faced with irreconcilable differences were Norman Wells and CN, which had difficulties with aboriginal rights, an issue that could not be resolved by the participants in the public participation. In hindsight, aboriginal rights should have been included in the evaluation criteria and in the matrix. Without a satisfactory appeal mechanism, public participation processes will be targeted as mechanisms for resolving problems. However, aboriginal claims cannot be resolved through project-specific public participation. Conflict over aboriginal rights can be a major problem for post-approval public participation.

Was the decision-making process open? The decision-making process was not open at Revelstoke, and was unknown for Cluff Lake, Key Lake and Norman Wells. It was open at Keephills and Canadian Superior, and somewhat open for Canterra and CN. Openness in decision making seems to contribute to success.

Did any of the participants have any power, individually or through the public participation process? There was no power in the public participation at Revelstoke. For the other cases, there was no authority granted to the committee or process, but the individuals involved had authority, to various degrees. Power of some form is needed in public participation, either in the process itself or with the individuals involved.

Were there issues or events that were beyond the control of the participants, but that affected the public participation? At Revelstoke, there were no events such as political or economic changes that affected the public participation but were beyond the control of the participants. There were such events for the other cases. At Keephills, the cancellation of Camrose-Ryley resulted in a time squeeze, and a change in attitude at TransAlta. For Canterra and Canadian Superior, the Lodgepole blowout resulted in new sour gas regulations, increased awareness and fear by the public, and a greater awareness by the proponents of the need for public participation. Norman Wells and CN had problems with aboriginal rights. The monitoring committees at Cluff Lake and Key Lake were allowed to die following a change in government. Only at Cluff Lake and Key Lake did the problem occur after the public participation had been set up; for the other cases the problems or conditions already existed. Events beyond the control of participants can occur that may have a serious effect on the public participation. These events can sometimes be anticipated and planned for.

Has there been any feedback or evaluation? There was no feedback for Cluff Lake and Key Lake. There has been feedback for the public participation at Revelstoke, Keephills, Norman Wells, and, to a limited degree, Canadian Superior. The existence of feedback on evaluation is unknown for Canterra and CN.

5. CONCLUSIONS

The following conclusions and recommendations have been developed from the evaluation of the cases, based on the failures and successes of these cases. What follows is a list of issues to consider and pitfalls to beware of when developing a post-approval public participation program; set of questions and suggestions to think about in terms of the specific project or issue. Rigid application of a generic model could result in collecting data and taking actions that are not relevant to the specific project, and possibly missing other aspects that are critical to the specific project but not included in the generic model.

These questions and recommendations can be used by governments and proponents setting up a post-approval public participation program, or by anyone considering becoming involved. For example, communities asked to be involved in some project could use these questions and comments as an aid to deciding if the program has a chance of success, and to determine what their own role should be. If the program appears to be an attempt at window dressing, the community can then refuse to participate, or participate and try to change the process and the attitudes of the other participants.

First, consider the project, the impacts, the community, the proponent, and the approval and regulatory bodies:

- What kind of project is it? Is the project small or large? Are the issues simple or complex?
- What might the impacts be, and how likely is it that they will occur? How threatening will the impacts be perceived to be?
- Who will be affected? How many people will be affected, and how directly? What experience has the community had with community action, and with public participation? Is there a community organization? What is the past history of the community with resource development, and with the proponent?
- What is the proponent's attitude to public participation? Has the proponent had experience with public participation? Is the proponent committed to public participation, and to being actively involved in it?
- Are the approval and regulatory bodies committed to and supportive of public participation? Do they require public participation? Will they enforce the conditions of approval? Are there several jurisdictions involved? If yes, do they work well together, and will they all support public participation?
- Are there other influences that will affect the public participation, such as conflict over aboriginal rights? Are there potential future events that could affect the public participation, such as a change in government? Conflict over aboriginal rights can be a major problem for post-approval public participation. Aboriginal claims cannot be resolved through project specific public participation.

Next, focus on the public participation:

- Why do you want public participation? What is to be achieved by it? How will the public participation fit into the project as a whole?
- Who is the public? Who will be asked to participate? Is there a directly affected local community?

The objectives should be clear, and must be achievable. The participants should be involved in setting the objectives, and the proponent, regulator, and public must agree on the objectives. Expectations of the public participation should be discussed, especially unmeetable or unreasonable expectations.

Post-approval public participation should be an extension of earlier participation. Genuine and committed public participation should be started early in the development of the project, so as to deal with conflict before it escalates, and so as to reduce the need for post-approval public participation. Early involvement is very important to post-approval participation, to prevent having to work with an angry and alienated community. Public participation after project approval should be designed as part of the overall impact management program, and should be designed specifically for the project.

Be sure that the public deals with real problems and has a possibility of having an impact on decisions. The level of public participation must be appropriate to the project or issue.

Design the process to be effective, and try to develop a process that will be efficient and timely, with adequate resources. Develop an open decision-making process.

Ensure that there is some power in the process or in the individuals, so that the proponent will cooperate. There must be some method for enforcing compliance, and providing some form of accountability. If the process is not working, there must be some recourse, perhaps referring the matter to the regulator, or using an agreed upon binding dispute-settling mechanism.

The most successful cases examined in this project were approved and regulated by the ERCB, which has quasi-judicial authority. The ERCB requires and encourages public participation, and can enforce compliance. The federal public hearing process is informal and advisory; it cannot set conditions, require action, or enforce compliance. In addition, there is no mechanism for appeal by a dissatisfied public with reasonable concerns, except through appeal to the minister. One of the most important factors in the success of the cases examined here is the level of proponent commitment. This commitment is affected by the attitude and authority of the regulator. The ERCB has been able to advance public participation in Alberta because it has the will and the authority to require and enforce compliance. The federal Environmental Assessment and Review Process should consider the use of a quasi-judicial authority, to ensure proponent cooperation and to provide a mechanism for appeal.

Actively solicit this concerns of the community, and identify all interests. This can be done directly, or through another organization, as was done for the CN committees by the Alliance of Tribal Councils.

Relationships are vital and individuals can have a great impact, especially when authority for public participation lies with the individuals involved.

The proponent should be closely involved and committed; there must be some benefits for the proponent, as motivation for this involvement. All participants should benefit in some way, including the community and government.

Funding must be available for the public for expenses associated with involvement with the project. This may include expenses for independent research, salaries for community members, and costs associated with communicating with the public as a whole. In addition, money must be available to cover any costs arising from changes to the project agreed upon through the public participation process. Project changes can be very expensive, and may not be possible if money has not been set aside in some form of contingency fund, perhaps in a performance bond or in sinking funds. If recommended changes cannot be carried out, there is little point in having public participation. Flexibility is also important, if changes are to be possible.

Little is known about the costs of public participation; this information was seldom separated from other project expenses in the cases examined here. Therefore, I can make no recommendations about reasonable costs for post-approval public participation. Further research is needed on the costs of public participation and on the costs of not instituting genuine public involvement, especially the losses from projects changed or cancelled because of community opposition or ineffective and expensive handling of post-approval problems.

All programs must end. A lifespan can be specified for the public participation, to end at a set time, or when specific goals are reached. The public participation program can also be designed to be revived as needed, or when the resource project is to be shut down and the community needs to be involved in planning the decommissioning.

Any public participation should be evaluated, while operating and once ended. Evaluation of a program in progress can be used as a basis for changes of that program, while evaluation once ended can be useful when designing future programs.

Finally, beware of pitfalls; the cases examined here were unsuccessful :

- if the proponent was not committed, cooperative, and involved;
- if external problems existed that were not or could not be dealt with;
- if the objectives were not achievable;
- if the participants were not dealing with significant issues, if the objectives were limited, or the level of participation too low for the problem;
- if public participation had no possibility of effecting decisions;
- if the process or the individuals involved had no power;
- if no effort was made to actively determine the concerns of the community;
- if there were no benefits for the proponent;
- if there were no benefits for the community;
- if there was no political will to support public participation;
- if the public was angry before public participation started;
- if the public involvement was trying to deal with irreconcilable differences between the participants.

Beware of these problems, and others that might arise. Post-approval public participation can have many benefits, but only if designed well, with sensitivity and flexibility to change if needed.

The conclusions drawn here are from cases where the publics were local and directly affected, in all but two cases, and the projects were forms of resource development. Applying these conclusions to other situations should be done with care. For example, there are great differences in the motivation and commitment of interested but not directly affected publics, and directly affected local communities.

Many of these conclusions are not unique for post-approval public participation. Post-approval public participation should be part of an overall public participation program. It can be a very important part, with some unique characteristics, but still should be a part of a greater whole.

There are some characteristics of post-approval public participation that are unique. Public participation after project approval requires long-term commitments, and can be slow and tedious : involvement can be difficult to maintain. Therefore, commitments from the community, the proponent, and the government need to be very strong, so that all parties persevere. A great deal of volunteer time and effort is required for a successful program.

Rather than dealing with go/no-go decisions, justifications for the project, and conditions of approval, post-approval participation can be concerned with further planning, implementation, monitoring, mitigation, compensation, and evaluation, especially in those aspects affecting the involved public.

Proponents and government regulators of resource development projects often cannot accurately predict all impacts. If the affected community is powerful and organized, it can stop the project from proceeding with the argument that more research is needed. This can be very time consuming and often unreasonable, as some impacts cannot be accurately predicted until the project is under way. However, granting approval based only on faith in the proponent can be unreasonable to the community. Post-approval public participation can be used to deal with this problem. Approval can be granted, with a provision for public participation to deal with impacts if they develop. Impacts not identified during the approval phase of the project can be dealt with as they develop.

There is a danger in postponing decision making; this can be used to avoid dealing with serious issues. It is vital that decisions on fundamental issues are not postponed. In addition, a follow-up and appeal mechanism is needed in case there are legitimate concerns with decisions made after project approval, or in case an issue that appeared to be minor becomes important and the project as a whole needs to be reexamined.

To summarize, public involvement plans should include a post-decision component. Public participation after project approval should be an extension of earlier involvement, and should be designed as part of the overall impact management system. The public participation process should be designed for the specific project, with sensitivity to the uniqueness of the situation. The objectives should be jointly developed by the participants, and must be clear, achievable, and appropriate. Public participation should deal with real problems, and have the potential of having an impact on the project. The proponent and the regulators must be committed to the process, and all participants need to benefit in some way. Finally, events can occur that can influence the program, but cannot be controlled by the participants, such as changes in government, or conflict over aboriginal rights. Response to these events can be planned to some extent, but flexibility is always necessary to adjust the program to changing circumstances.

APPENDIX I

EVALUATION QUESTIONS AND MATRIX

1. Objectives of the Public Participation:

What was the potential impact of the project on the affected public?
What public participation occurred after project approval?
What were the objectives?
Who set the objectives?
Were the objectives clear?
Were the objectives of the public participation met?
Were the objectives achievable?
Did the objectives address real problems?
Was the level of public involvement appropriate to the scope and complexity of the problem or issue?

2. The Public:

Who was the public for this project, and how was the public defined?
How were the concerns of the public identified?
Who initiated any public/community organization?
Were all the interest groups clearly identified and their issues realistically presented?
Was the public participation designed to address the various concerns of the community? Did it address the concerns of the community?
What was the attitude of the community towards the public participation?
Did the community benefit from the public participation?

3. The Proponent:

Who was the proponent?
What was the proponent's involvement in the public participation?
Was it possible to determine the proponent's attitude towards the public participation? Was it cooperative, uncooperative, or indifferent? Why?
Did the proponent benefit from the public participation?

4. The Regulators:

Who granted approval for the project?
Who was the regulator for the project?
Were there several jurisdictions involved in approving and regulating the project?
What was the regulator's involvement in the public participation?
Did the proponent comply with the conditions of approval?
Was there a mechanism to enforce compliance, or was compliance dependent on the goodwill of the proponent?

5. The Process:

Did the public involvement occur because of legal or government requirements, demands by the community, or promises made by the proponent?
Was there public involvement prior to project approval? Was the post-approval participation an extension of an existing process?
Was there public participation in any or all of the following : planning, monitoring, evaluation, mitigation, compensation, or implementation?
Was there evidence that the process was efficient and effective, or inefficient and ineffective?
Was the public involvement process timely and did it provide information to decision makers in a timely manner?
Was the correct or useful information provided?
Was the correct level of resources available to meet the needs of the public participation process?
Could the resources have been used in a more effective or useful manner?
Were there individuals who were particularly important to the success of the public participation?
Did the various participants express satisfaction or dissatisfaction with the process?
Were there difficulties with the process? Were these difficulties solved?
Is there evidence that the public involvement had any impact on decisions?
Were the participants trying to resolve irreconcilable differences?
Was the project decision making process open, giving confidence to the public that the process could and would identify and manage impacts?
Did any of the participants have any power, individually or through the public participation process?
Were there issues or events that were beyond the control of the participants that affected the public participation?
Has there been any feedback or evaluation of the public participation process?

EVALUATION MATRIX

	REVELSTOKE	KEEPHILLS	CLUFF/KEY LAKES	NORMAN WELLS	CANTERRA	CANADIAN SUPERIOR	CANADIAN NATIONAL
1. Objectives							
potential impacts	dam safety, environmental, socio-economic	relocation of residents, reclamation	regional economic benefits, environmental	environmental, social and economic	safety, future developments	safety, disturbances	fishing, access, heritage sites
what public participation	Local Committee	committees, public meetings	monitoring committees	committees, funding	developing the ERP	notification	committees
what objectives	receive and consider submissions	shared decision making, monitoring, no delays, credibility	ensure compliance	communication, issue resolution, monitoring	develop ERP to satisfaction of community	notification, safety	planning, monitoring
who set objectives	government and proponent	participants	government and proponent	government and participants	proponent and community	proponent and participants	participants
objectives clear	unknown	no	no	qualified yes	no	yes	yes
objectives met	yes	qualified yes	unknown	partially	yes	yes	no
objectives achievable	yes	qualified yes	unknown/ qualified yes	yes	yes	yes	no
real problems	yes	yes	partially	yes	yes	yes	yes
appropriate level	no	yes	unknown	yes and no	yes	yes	yes and no
2. Public							
who public	local residents	local residents	regional residents	local, regional residents	local residents	local residents	local residents
how public concerns identified	passive: as brought to committee	active: surveys, public meetings	passive: as brought to committees	active: hearings, lobbying, liaison	active: hearings, lobbying	active: meetings, open houses, consultation	brought forward by Alliance
who initiated community organization	was none	community	was none	already existed	community	already existed	community
all interests identified	no	unknown	no	unknown	yes	yes	no
designed to address community concerns	yes	yes	no	no	yes	yes	yes
succeeded	no	yes	unknown	no	partially	yes	no
community attitude	frustrated	cooperative but tough	unknown	frustrated	unknown	appreciative	cooperative, frustrated, angry
community benefit	little	yes	unknown	little	yes	yes	little
3. Proponent							
who proponent	B.C. Hydro	TransAlta	CLMC, KLMC	ESSO, IPL	Canterra	Canadian Superior	CN Rail
what involvement	representative on committee	initiated, implemented	representatives or committees	little	initiated, implemented	initiated, implemented	representatives on committees
attitude	unknown	cooperative, committed	unknown	unknown	some committed, supportive	cooperative, committed	not cooperative
benefit	unknown/buffered from claims	yes	unknown	unknown	yes	yes	no

EVALUATION MATRIX (cont'd)

	REVELSTOKE	KEEPHILLS	CLUFF/KEY LAKES	NORMAN WELLS	CANTERRA	CANADIAN SUPERIOR	CANADIAN NATIONAL
4. Regulators							
who approved	Comptroller of Water Rights	ERCB	federal and prov. departments	federal Cabinet	ERCB	ERCB	federal departments
who regulated	Comptroller & prov. departments	ERCB, provincial departments	Minister of Northern Saskatchewan	Indian and Northern Affairs, NEB	ERCB	ERCB	Transport Canada other fed. departs.
many jurisdictions	yes	yes	yes	yes	no	no	yes
regulators involved	limited	yes	yes	yes	yes	yes	yes
compliance, enforced	no	yes	no	unknown	unknown	yes	unknown
5. Process							
why occurred	proponent undertaking	required by government, proponent undertaking	required by government	unknown	required by government	required by government, proponent undertaking	Alliance lobbying, government requirement
public participation prior to approval	yes, limited	yes	yes, limited	yes	yes	yes	yes, limited
extension	no	yes	no	no	no	yes	no
public participation in what	mitigation, compensation	implementation, monitoring, mitigation, compensation, evaluation	monitoring compliance	monitoring, mitigation	planning, implementation	planning, implementation	planning, monitoring, mitigation, compensation, evaluation
efficient	no	no	unknown	no	unknown	unknown	yes
effective	no	yes	unknown	no	unknown	unknown	no
timely	no	no	unknown	no	yes	yes	qualified yes
correct, useful info	no	unknown	unknown	unknown	unknown	unknown	no
correct level of resources	no	unknown	unknown	unknown	unknown	yes	no
could be used better	unknown	unknown	unknown	yes	unknown	unknown	yes
important individuals	unknown	yes	yes	unknown	yes	yes	yes
participants satisfied	unknown	yes	unknown	no	unknown	yes	no
difficulties	yes	yes	yes	yes	unknown	a few	yes
any impact	no	yes	little	little	yes	yes	no
irreconcilable differences	no	no	no	yes	no	no	yes
process open	no	yes	unknown	unknown	qualified yes	yes	qualified yes
power	no	committees no, individuals yes	committees no, individuals yes	committees no, individuals yes	process no, individuals some	process no, individuals yes	committees no, individuals yes
events beyond control	no	yes	yes	yes	yes	yes	yes
feedback	no	yes	no	yes	unknown	qualified yes	unknown

APPENDIX II

CASE STUDY SOURCES

The Revelstoke Dam

The most useful written sources for this study were the assessments by Bankes and Thompson (1980), The DPA Group Inc. (1986), and Wood (n.d.); and the Water Licence (Comptroller of Water Rights 1976). Of the interviews, the most valuable were with Jerry Cox (Department of the Environment, Government of British Columbia); Gary Paget (Department of Municipal Affairs, Government of British Columbia); and Andrew Thompson (Professor, Westwater Institute, University of British Columbia).

Keephills Thermal Power Plant and Mine

The Keephills case study is based primarily on a number of studies, in particular HERA Consulting Ltd. (1978, 1981, 1984, and 1987), Boothroyd and Shires (1982), Bush *et al.* (1985), Krawetz *et al.* (1987), and Prokop (1983). ERCB approval can be found in ERCB (1977). Other documents used include Keephills Power Project Steering Committee (1986), and TransAlta Utilities Corporation (1982). Interviews with Gary Prokop (TransAlta Utilities) and Bill Diepeveen (Alberta Environment) were valuable.

Cluff Lake and Key Lake Uranium Mines

The Cluff Lake Board of Inquiry report (Bayda *et al.* 1978), the Cluff Lake Lease Agreement (Cluff Lake Lease Agreement), the Key Lake Board of Inquiry report (Mitchell *et al.* 1981), and the Key Lake Lease Agreement (1981) provided the primary written material for this case. Other written sources include *Hansard* (1984), Saskatchewan Mining Development Corporation (1985, and n.d.) and Saskatchewan Northern Affairs Secretariat (1987). Most information was acquired through interviews, the most useful of which were with Joe Anderson (Key Lake Mining Corporation); Brian Gossin (Northern Affairs Secretariat, Government of Saskatchewan); Mike Mercredi (former Chairman of the Key Lake and Cluff Lake Monitoring Committees, Department of Northern Saskatchewan, Government of Saskatchewan); Bernard Michelle (Cluff Lake Mining Corporation); Robert Mitchell (Chairman of the Key Lake Board of Inquiry); and Peter Prebble (NDP Member of the Saskatchewan Legislative Assembly). Lack of information has been a serious problem; neither monitoring committee has met since 1982, and the Department of Northern Saskatchewan, to which the committees reported, has been disbanded and its staff and files relocated.

Norman Wells Oilfield Expansion and Pipeline Project

This assessment of the Norman Wells project is based on a collection of reports and evaluations beginning with the report of the Environmental Assessment Panel (FEARO 1981). Bohnet (1983) described the involvement of the Government of the Northwest Territories, and Intergroup Consultants Ltd. (1984, 1985a, b) evaluated the federal programs. The Dene Nation have produced a number of studies and evaluations; the three most useful for this report were Fee-Yee Consulting (1985), Dene Nation (1985), and Dene Nation (1986). Interviews with the following people were particularly useful : John Bataky (ESSO Resources); Darryl Bohnet (former Territorial Project Coordinator, Government of the Northwest Territories); Dennis Depape (InterGroup Consulting); Jim Edmundson (Energy, Mines and Resources, Government of the Northwest Territories); Maurice Fisher (ESSO Resources); Margee Gorman (Dene Nation); Lorne Matthews (DIZ Group, Government of the Northwest Territories); and William Rees (Professor, Planning School, University of British Columbia).

Canterra's Caroline Sour Gas Well

Sources for this case include the ERCB's report on the Lodgepole blowout (ERCB 1984c), ERCB approval for Canterra to drill (ERCB 1984a), Canterra's Emergency Response Plan (Canterra 1985), and an article on the project in The Roughneck (1985). In addition, interviews with Jack Bales (ERCB); John Grimstead (Bergen Ratepayers Association); Richard Manning (Canterra Energy Ltd.); and Jock Osler (Canterra Energy Ltd.) were helpful.

Canadian Superior's Hinton Sour Gas Well

Information for the Canadian Superior case came primarily from Kupfer (1985), *The Roughneck* (1986), and interviews with Jack Bales (ERCB); John Doyle (Mobil Oil, formerly Canadian Superior); and George Kupfer (Fresh Start Social Consultants Company Ltd.). In addition, Canadian Superior's information packages and Emergency Response Plan (Canadian Superior 1985, and 1986), and an ERCB press release (ERCB 1985) were useful.

Canadian National Railroad Twin Tracking

Documents used for the CN case included the interim and final reports of the Environmental Assessment Panel (FEARO 1983, 1985), the terms of reference for the Steering Committee and the Technical Working Group (Steering Committee 1985; Technical Working Group 1985), two reports of the Facilitator to the Minister of Transport (Thompson 1985a, b), a Statement of Concern from the Alliance of Tribal Councils (Alliance of Tribal Councils n.d.), and the Steering Committee Progress Report (Steering Committee 1987). Many people were contacted, and interviews with the following were particularly useful : Robert Connelly (Chairman of the Environmental Assessment Panel, CN Rail Twin Tracking Program, FEARO); Adrian Duncan (Environment Canada); Doug Gordon (Indian Affairs and Northern Development, Government of Canada); Bill Jubien (CN); Karl Kupka (Chairman of the CN Twin Tracking Steering Committee, Environment Canada); Edna Louis (Alliance of Tribal Councils); Evan Scales (CN); Paul Scott (FEARO); John Secter (Ministry of Environment and Parks, Government of British Columbia); and Andrew Thompson (Lawyer and Professor, Westwater Institute, University of British Columbia).

BIBLIOGRAPHY

Alliance of Tribal Councils. n.d. Statement of Concerns : CN Rail Twin Tracking Project.

Amer, Elizabeth. 1980. *Yes We Can! How to Organize Citizen Action.* Synergistics Consulting Limited, Ottawa.

Anderson, Joe. 1986. Personal communication. Vice President Operations, Key Lake Mining Corporation, Saskatoon, Saskatchewan.

Bales, Jack. 1987. Personal communication. Communications Group, Energy Resources Conservation Board, Calgary, Alberta.

Bankes, Nigel, and Andrew R. Thompson, 1980. *Monitoring for Impact Assessment and Management : An Analysis of the Legal and Administrative Framework.* Westwater Research Centre, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia.

Bataky, John. 1987. Personal communication. ESSO Resources, Calgary, Alberta.

Bayda, E.D., A.J. Groome, and K.J. McCallum, 1978. *The Cluff Lake Board of Inquiry Final Report.* Government of Saskatchewan, Regina.

Bohnet, Darryl. 1983. *The Norman Wells Oilfield Expansion and Pipeline Project.* Government of the Northwest Territories Submissions to the Beaufort Sea Environmental Assessment Panel, Government of the Northwest Territories, Yellowknife.

Bohnet, Darryl. 1987. Personal communication. Former Territorial Project Coordinator. Executive Director, Equal Employment Directorate. Yellowknife, Northwest Territories.

Boothroyd, Peter, and John Shires. 1982. *Review of the Keephills Power Project Steering Committee.* Department of the Environment, Government of Alberta, Edmonton.

Bush, Maureen. 1987. *Post-Approval Public Participation in Resource Development.* Faculty of Environmental Design Masters Degree Project, University of Calgary, Calgary, Alberta.

Bush, Maureen, A. Chisholm, G. Macdonald, V. Nishi, D. Nuttall, D. Pattison, and L. Steffens. 1985. Keephills : A Follow-Up Assessment. Faculty of Environmental Design, University of Calgary, Calgary, Alberta.

Canadian Superior. 1985. Proposed Hinton Exploration Well Background Information; Proposed Well; Safe Sour Gas Well Drilling; Risks and Benefits; Emergency Information for Hinton Area Residents. Article and brochures given to Hinton and area residents before project approval. Calgary, Alberta.

Canadian Superior. 1986. *Emergency Response Plan.* Hinton N. 7-18-52-24 W5M. Calgary, Alberta.

Canterra Energy Ltd. 1985. *Canterra Caroline 12-12-31-6 W5M Emergency Response Plan.* Calgary, Alberta.

Cluff Lake Lease Agreement.

Comptroller of Water Rights. 1976. *Conditional Water Licence.* Ministry of the Environment, Government of British Columbia, Victoria.

Connelly, Robert. 1987. Personal communication. Chairman of the Environmental Assessment Panel, CN Rail Twin Tracking Program, Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

Cox, Jerry. 1986. Personal communication. Chairman Revelstoke Community Impact Committee, Dam Inspection Engineer, Water Management Branch, Ministry of the Environment, Government of British Columbia.

Dene Nation. 1985. *The Dene Experience with the Norman Wells Pipeline Project : Mid-term Evaluation.* Yellowknife, Northwest Territories.

Dene Nation. 1986. *Short-term Evaluation of the Dene Experience with the Norman Wells Project and Recommendations for Future Projects.* Yellowknife, Northwest Territories.

Depape, Dennis. 1986, 1987. Personal communication. InterGroup Consulting, Winnipeg, Manitoba.

Diepeveen, Bill. 1987. Personal communication. Member of Keephills Steering Committee, Community Impact Coordinator, Alberta Environment, Edmonton, Alberta.

Doyle, John. 1987. Personal communication. Supervisor, Surface Rights, Mobil Oil, Calgary, Alberta.

The DPA Group Inc. 1986. *Revelstoke Canyon Dam : Socio-Economic Impact Monitoring.* Prepared for the Ministry of Environment, Government of British Columbia, Victoria.

Duncan, Adrian. 1987. Personal communication. Environmental Protection, Environment Canada, Vancouver, British Columbia.

Edmundson, Jim. 1987. Personal communication. Energy, Mines and Resources, Government of the Northwest Territories, Yellowknife, Northwest Territories.

ERCB. 1977. In the Matter of Applications by Calgary Power Ltd. for the Extension of the Highvale Mine and the Construction and Operation of a Proposed South Sundance Thermal Power Plant. Calgary, Alberta.

ERCB. 1984a. *A Report on an Application by Canterra Energy Ltd. to Drill a Critical Sour Well in the Sundre Area.* D 84-28. Calgary, Alberta.

ERCB. 1984b. *Interim Directive 84.* ID 84. Calgary, Alberta.

ERCB. 1984c. *Lodgepole Blowout Report : Summary and Recommendations for Report D84-9.* Calgary, Alberta.

ERCB. 1985. Hinton Gas Well Mediation a Success. Press Release September 27, 1985. Calgary, Alberta.

FEARO. 1981. *Norman Wells Oilfield Development and Pipeline Project : Report of the Environmental Assessment Panel.* Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

FEARO. 1983. *CN Twin Tracking Program, British Columbia. Interim Report of the Environmental Assessment Panel.* Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

FEARO. 1985. *CN Rail Twin Tracking Program, British Columbia : Report of the Environmental Assessment Panel.* Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

Fee-Yee Consulting Ltd. 1985. *A Downstream Perspective : Dene Concerns with the Environmental Assessment, Monitoring, and Surveillance of the Norman Wells Project, with Particular Reference to Fish and Water Quality.* Prepared for the Dene Nation, Yellowknife, Northwest Territories.

Fisher, Maurice. 1987. Personal communication. Socio-Economic Advisor, ESSO Resources, Calgary, Alberta.

Gordon, Doug. 1986. Personal communication. Manager of Natural Resources, Indian and Northern Affairs, Government of Canada, Vancouver, British Columbia.

Gorman, Margee. 1987. Personal communication. Dene Nation. Yellowknife, Northwest Territories.

Gossin, Brian. 1986. Personal communication. Manager, La Ronge Branch, Northern Affairs Secretariat, Government of Saskatchewan, La Ronge, Saskatchewan.

Grimstead, John. 1987. Personal communication. Chairman, Bergen Ratepayers' Association, Bergen, Alberta.

Hansard. 1984. Legislative Assembly of Saskatchewan Debates and Proceedings. Regina, Saskatchewan.

HERA Consulting Ltd. 1978. *Keephills Sociological Survey, Report I.* Calgary, Alberta.

HERA Consulting Ltd. 1981. *Keephills Survey II.* For TransAlta Utilities, Calgary, Alberta.

HERA Consulting Ltd. 1984. *Keephills Survey III.* For TransAlta Utilities, Calgary, Alberta.

HERA Consulting. 1987. *Social Impact of Keephills Power Project. An Integrated Report.* Prepared for TransAlta Utilities Corporation. Calgary, Alberta.

InterGroup Consultants Ltd. 1984. *Mid-Project Evaluation of Selected Issues Related to the Norman Wells Project Co-ordination Office.* Prepared for Evaluation Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development, Winnipeg, Manitoba.

InterGroup Consultants Ltd. 1985a. *Special Federal Programs for the Norman Wells Project : Evaluation and Review of Alternatives.* Prepared for DIAND Evaluation Branch, Winnipeg, Manitoba.

InterGroup Consultants Ltd. 1985b. *Special Federal Programs for the Norman Wells Project : Lessons and Recommendations for the Future.* Prepared for DIAND Evaluation Branch, Winnipeg, Manitoba.

Jubien, Bill. 1987. Personal communication. Senior Geotechnical Engineer, CN Rail, Edmonton, Alberta.

Keephills Power Project Steering Committee. 1986. KPPSC 1986 Annual Meeting, Keephills, Alberta.

Key Lake Lease Agreement. 1981. Saskatoon, Saskatchewan.

Krawetz, Natalia M., William R. MacDonald, and Peter Nichols. 1987. *A Framework for Effective Monitoring.* Canadian Environmental Assessment Research Council, Hull, Quebec.

Kupfer, George. 1985. *Assessment of Cdn Superior Oil Ltd. Community Relations Program Re : Critical Sour Well Cdn Sup et al Hinton N7-18-52-24 W5.* Prepared for Canadian Superior, Calgary, Alberta.

Kupfer, George. 1987. Personal communication. Fresh Start Social Consultants Company Ltd., Edmonton, Alberta.

Kupka, Karl. 1987. Personal communication. Chairman of the CN Twin Tracking Steering Committee; Chief, Environmental Services Branch, Environmental Protection, Environment Canada, Vancouver, British Columbia.

Kure, Elmer. 1978. The need for public hearings. In *Involvement and Environment.* (B. Sadler). Proceedings of the Canadian Conference on Public Participation. Volume II Working Papers and Case Studies. Environment Council of Alberta, Edmonton, Alberta.

Louis, Edna. 1987. Personal communication. Coordinator for the Alliance of Tribal Councils, Vancouver, British Columbia.

Manning, Richard. 1987. Personal communication. Drilling Department, Canterra Energy Ltd., Calgary, Alberta.

Matthews, Lorne. 1987. Personal communication. DIZ Group, Government of the Northwest Territories, Yellowknife.

Mercredi, Mike. 1986. Personal communication. Former Chairman of the Key Lake and Cluff Lake Monitoring Committees, Government of Northern Saskatchewan, La Ronge, Saskatchewan.

Michelle, Bernard. 1986. Personal communication. Executive Vice President, Cluff Lake Mining Corporation, Saskatoon, Saskatchewan.

Mitchell, Robert. 1987. Personal communication. Chairman of the Key Lake Board of Inquiry, Member of the Saskatchewan Legislative Assembly, Regina, Saskatchewan.

Mitchell, Robert W., W. Riese, J. Roberts, M.M. Tomlin, and D. Smyth. 1981. *Key Lake Board of Inquiry Report.* Government of Saskatchewan, Saskatoon.

O'Riordan, T. 1976. *Environmentalism.* London : Pion Ltd.

Osler, Jock. 1987. Personal communication. Director, Public Affairs, Canterra Energy Ltd., Calgary, Alberta.

Paget, Gary. 1986. Personal communication. Acting Director of Organizational Policy, Ministry of Municipal Affairs, Government of British Columbia, Victoria.

Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory.* Cambridge, U.K. : Cambridge University Press.

Prebble, Peter. 1987. Personal communication. NDP Member of the Saskatchewan Legislative Assembly, Regina, Saskatchewan.

Prokop, Garry J. 1983. Striking a Balance Between the Keephills Power Project and the Keephills Community. Unpublished paper. Calgary, Alberta.

Prokop, Garry J. 1987. Personal communication. TransAlta Utilities Ltd., Edmonton, Alberta.

Rees, William E. 1987. Personal communication. University of British Columbia Planning School, Vancouver, British Columbia.

The Roughneck. 1985. Canterra Caroline 12-12-32-6W5 : The Well that set the new rules for sour gas drilling in Alberta. 34 (1) November, Calgary, Alberta.

The Roughneck. 1986. Sour Gas Drilling : Cdn-Sup et al Hinton N7-18-52-24-W5. 34 (7) May, Calgary, Alberta.

Sadler, Barry. (ed.) 1979. *Public Participation in Environmental Decision Making : Strategies for Change.* Proceedings of a National Workshop. Environment Council of Alberta, Edmonton, Alberta.

Saskatchewan Mining Development Corporation. 1985. *Annual Report.* Saskatoon, Saskatchewan.

Saskatchewan Mining Development Corporation. n.d. Information Package.

Saskatchewan Northern Affairs Secretariat. 1987. Information from files, La Ronge Office, La Ronge, Saskatchewan.

Scales, Evan. 1987. Personal communication. Construction Manager, CN. Kamloops, British Columbia.

Scott, Paul. 1986. Personal communication. Manager of Panel Operations, Federal Environmental Assessment Review Office. Vancouver, British Columbia.

Secter, John. 1986. Personal communication. Manager of Project Evaluation and Coastal Programs, Planning and Assessment Branch, Ministry of Environment and Parks, Government of British Columbia, Victoria.

Steering Committee. 1985. *Terms of Reference for CN Twin Tracking Steering Committee.* December 4, 1985.

Steering Committee. 1987. *CN Twin Tracking Steering Committee Progress Report March 1985 - December 1986.* Environment Canada, Vancouver, British Columbia.

Technical Working Group. 1985. *Technical Working Group Terms of Reference CN Twin Tracking Project Valemount to Vancouver.* October 18.

Thompson, Andrew. 1985a. *Interim Report of Facilitator to Minister of Transport.* April 13.

Thompson, Andrew. 1985b. *Report of Facilitator to Minister of Transport.* June 10.

Thompson, Andrew. 1986. Personal communication. Lawyer and Professor, Westwater Institute, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia.

TransAlta Utilities Corporation. 1982. *The Relocation of the Hamlet of Keephills.* Information Sheet. Calgary, Alberta.

Vuchnich, A.C. 1980. *The Environmental Conservation Authority 1970-1977 : An Assessment and Analysis.* Faculty of Environmental Design Masters Degree Project, University of Calgary, Calgary, Alberta.

Wood, Stuart E. n.d. The Revelstoke Dam Hearings : Effect of the Mitigation Process Created. Unpublished paper.

COUNCIL MEMBERS

Tom Beck
Environmental Consultant
422 33rd Avenue N.W.
Calgary, Alberta
T2C 0B4
(403) 277-1363

Peter Boothroyd
School of Community & Regional Planning
2206 East Mall
University of British Columbia
Vancouver, B.C.
V6T 1W5
(604) 228-4155

Katherine Davies
Eco-Systems Consulting Inc.
44 Eastmount Avenue
Toronto, Ontario
M4K 1V1
(416) 463-3545

Nancy Doubleday
Inuit Circumpolar Conference
Suite 510, 170 Laurier Ave. W.
Ottawa, Ontario
K1P 5V5
(613) 238-8181

Michel Garlépy
Institut d'urbanisme
Université de Montréal
5620, avenue Darlington
Montréal, Québec
H3C 3J7
(514) 343-6386

Susan Holtz
Environmental Consultant
Stanbrae Road
Ferguson's Cove
Box 49, Site 15
RR5 Armdale, Nova Scotia
B3L 4J5
(902) 477-3690

Esther Jacko
Chief & Council
Whitefish River, First Nation
General Delivery
Birch Island, Ontario
P0P 1A0
(705) 285-4335

David Kiell
Environmental Services
Newfoundland & Labrador Hydro
P.O. Box 12400
St. John's, Newfoundland
A1A 2X8
(709) 737-1494

Luc Ouimet
Bureau de consultation de Montréal
300, rue Saint-Paul Est
3e étage
Montréal, Québec
H2Y 1H2
(514) 872-7807

Fred Roots
Environment Canada
10th Floor, Fontaine Bldg.
200 Sacré-Coeur Boulevard
Hull, Québec
K1A 0H3
(819) 997-2393

Louise Roy
Environnement et relations avec les groupes d'intérêt public
3855, avenue Northcliffe
Montréal, Québec
H4A 3K9
(514) 481-2576 - (514) 283-7289

Robert Walker
Environment
Saskatchewan Power Corporation
8th Floor, West Wing
2025 Victoria Avenue
Regina, Saskatchewan
S4P 0S1
(306) 566-2877

LIST OF SECRETARIAT MEMBERS

John F. Herity
Policy and Administration
*FEARO
13th Floor, Fontaine Bldg. 200 Sacré-Coeur Blvd.
Hull, Québec
K1A 0H3
(819) 997-2254

Patrice LeBlanc
*FEARO/CEARC
13th Floor, Fontaine Bldg. 200 Sacré-Coeur Blvd.
Hull, Québec
K1A 0H3
(819) 997-2253

Husain Sadar
*FEARO/CEARC
13th Floor, Fontaine Bldg. 200 Sacré-Coeur Blvd.
Hull, Québec
K1A 0H3
(819) 997-2211

Robert H. Weir
Director, Environment Sector
Professional Services Branch, Environment, *CIDA
200 Promenade du Portage
Place du Centre
Room 735, 7th Floor
Hull, Quebec
K1A 0G4
(819) 997-6731

Barry Sadler
Institute of the North
American West
1631 Barksdale Drive
Victoria, British Columbia
V8N 5A8
(604) 477-8752

Chantal Sirois
CEARC
13th Floor, Fontaine Bldg. 200 Sacré-Coeur Blvd.
Hull, Québec
K1A 0H3
(819) 953-2395

Robert Boulden
Environmental Impact Systems Division
Environment Canada
15th Floor, P.V.M.
351 St. Joseph Blvd.
Hull, Québec
K1A 0H3
(819) 953-1690

---

* **FEARO** (Federal Environmental Assessment Review Office)
* **CIDA** (Canadian International Development Agency)

CCREE Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale

CEARC Canadian Environmental Assessment Research Council

PARTICIPATION DU PUBLIC AU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES APRÈS L'APPROBATION DES PROJETS

Maureen Bush

PARTICIPATION DU PUBLIC AU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES APRÈS L'APPROBATION DES PROJETS

Maureen Bush
Faculté du Design environnemental
Université de Calgary

Documentation préparée pour le compte du
Conseil canadien de la recherche
sur l'évaluation environnementale

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. En107-3/17-1990

ISBN 0-662-57522-9

AVANT-PROPOS

Le CCREE fût établi en 1984 pour rechercher et explorer l'évaluation environnementale (EE) sur les plans scientifique et technique ainsi que sur celui des procédures, et pour trouver des façons d'améliorer son efficacité.

Afin d'accomplir sa mission, le CCREE cherche à favoriser l'émergence de nouvelles idées et l'élaboration de travaux de recherche portant sur l'amélioration du principe d'évaluation des impacts environnementaux de projets, programmes ou politiques visant le développement économique et social.

Les résultats des recherches menées par le CCREE sont offerts à tous les niveaux du gouvernement, au secteur industriel, aux universités et au grand public par l'entremise de ses publications.

En parrainant ce document de base, le Conseil avait pour objectif de fournir des renseignements pertinents et de stimuler la discussion sur les sujets intéressant ceux qui s'occupent de l'évaluation des impacts environnementaux. Toutefois, les opinions exprimées sont strictement celles des auteurs et ne correspondent pas nécessairement à celles des membres du Conseil ou de son secrétariat.

Ce rapport représente les résultats de recherches parrainées par le CCREE dans le cadre du Programme de contrats de recherche accordés aux étudiants diplômés (PCRED). Le PCRED a été établi par le CCREE dans le but d'encourager les étudiants diplômés qui entreprennent des études sur l'évaluation environnementale dans les universités canadiennes. À chaque année, le comité de sélection du programme est chargé de choisir le(s) meilleur(s) rapport(s) pour les éditer dans la série des documents de référence du CCREE.

Pour plus de renseignements sur les activités générales du Conseil et sur ses publications, veuillez communiquer avec:

Le Secrétariat
CCREE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boul. Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3

Tél: (819) 997-1000
Fax: (819) 994-1469

REMERCIEMENTS

Je remercie le CCREE et la faculté de Design environnemental de l'université de Calgary, qui ont financé la préparation de ce rapport.

Plusieurs personnes très généreuses m'ont accordé leur aide. Je leur exprime ma plus sincère gratitude. Enfin, je désire remercier plus particulièrement mon directeur, Dixon Thompson, qui m'a prodigué ses conseils, son appui et un engagement soutenu.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ix

1. INTRODUCTION 1

2. PARTICIPATION DU PUBLIC 3

3. ÉTUDES DE CAS 5

4. COMPARAISON DES CAS 9

5. CONCLUSIONS 13

ANNEXE I : QUESTIONS ET GRILLE D'ÉVALUATION 17

ANNEXE II : SOURCES DES ÉTUDES DE CAS 21

BIBLIOGRAPHIE 23

RÉSUMÉ

Cette étude a pour objectif de déterminer si la participation du public après l'approbation d'un projet est utile et, si elle l'est, dans quelles situations. On y examine huit projets de développement de ressources pour lesquels on a tenté d'obtenir une forme quelconque de participation du public après le stade d'approbation. L'étude conclut que ce mode de participation du public peut être utile aux protagonistes, aux gouvernements et aux divers segments du public. Elle devrait faire partie du processus global de la gestion des impacts, en tant que prolongement d'un engagement antérieur.

L'étude examine les projets suivants : le barrage de Revelstoke, l'usine thermique et la mine de Keephills, les deux mines d'uranium de Cluff Lake et de Key Lake, l'expansion des champs pétrolifères de Norman Wells et du pipeline qui s'y rattache, le puits de gaz sulfuré Caroline de la société Canterra, le puits de gaz sulfuré de Hinton de la société Canadian Superior et le projet de voies dédoublées du Canadien National. Chaque cas fait l'objet d'une description, d'une évaluation, puis de comparaisons. Des recommandations pour élaborer des programmes futurs de participation du public après approbation des projets, viennent compléter l'étude.

1. INTRODUCTION

L'étude examine le bien-fondé de la participation du public après l'approbation d'un projet. Est-elle utile et quand l'est-elle? Quels sont les coûts d'une telle participation et quels obstacles s'y opposent? Quelles formes peut prendre la participation publique?

Huit projets de développement de ressources sont soumis à l'analyse. Dans chaque cas, il y a eu, après approbation, une participation quelconque du public. Le présent examen a pour modèle l'étude de cas, à cause de la disponibilité des données. La littérature théorique ou philosophique sur ce genre de participation du public est presque inexistante; toutefois, on connaît un certain nombre de situations où le public a pu intervenir après l'approbation d'un projet. On a fait très peu d'analyses de la réussite ou de l'échec de ces tentatives. Or, l'intérêt croissant qu'on manifeste aux phases qui suivent l'approbation des évaluations d'impact, confère à une étude de ce genre une actualité nouvelle.

Les critères qui ont guidé le choix des cas étaient : 1) que le public avait participé d'une manière quelconque après approbation du projet; 2) que les cas se situaient dans l'ouest ou le nord du Canada (il fallait imposer des limites géographiques en raison des constraintes de temps et d'argent); et 3) que les projets étaient du ressort fédéral, relevant du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, ou de la compétence d'une province et soumis à un processus semblable d'évaluation des impacts et à des audiences publiques. Cela visait à ce que l'étude soit pertinente au mandat du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE), qui finançait en partie le projet.

Les cas choisis sont les suivants :

- Le barrage de Revelstoke, approuvé en 1976 après des audiences publiques tenues par le gouvernement de la Colombie-Britannique;
- L'usine thermique et la mine de Keephills, en Alberta, approuvées en 1977 après des audiences publiques tenues par l'Office de conservation des ressources énergétiques (Energy Resources Conservation Board);
- La mine d'uranium de Cluff Lake, approuvée en 1978, après une enquête publique menée par le gouvernement de la Saskatchewan;
- La mine d'uranium de Key Lake (Saskatchewan), approuvée en 1981, également après une enquête publique;
- Le projet d'expansion des champs pétrolifères de Norman Wells et du pipeline qui s'y rattache, approuvé en 1981, après des audiences publiques tenues par une Commission d'examen des évaluations environnementales, l'Office national de l'énergie et la Commission des eaux des Territoires-du-Nord-Ouest (NWT Water Board);
- Le puits de gaz sulfuré Caroline de la société Canterra, en Alberta, approuvé en 1984 après une audience publique tenue par l'ERCB;
- Le puits de gaz sulfuré de Hinton (Alberta), de la société Canadian Superior, approuvé en 1985 après l'annulation de l'audience publique prévue au calendrier; et
- Le projet de voies dédoublées du Canadien National, amorcé dans les années 70, étudié par une Commission fédérale d'examen des évaluations environnementales mis en place en 1983. Le rapport final de ce groupe a été publié en 1985.

On a élaboré un questionnaire d'évaluation qui a servi pour chacun des cas. Les questions mettaient en lumière les avantages et les inconvénients de chaque projet, sans pour autant limiter la nature éventuelle de la participation du public suivant l'approbation des travaux. On trouve, dans les diverses exploitations, des conditions et des types de développment des ressources si variés, qu'il serait illusoire de vouloir imposer un barème unique de conditions minimales à tous les projets. L'analyse détaillée de tous les cas ne fait pas partie du présent rapport (cf. Bush 1987); toutefois, un questionnaire d'évaluation et une grille des réponses apportées dans chaque cas, apparaissent à l'Annexe I.

Cette étude se fonde sur un examen exhaustif de la littérature et sur des entrevues très poussées avec des fonctionnaires, des cadres, des universitaires, des consultants et des groupes intéressés, particulièrement les personnes engagées dans les projets étudiés. Les sources les plus utiles pour chaque cas sont listées à l'Annexe II.

Plusieurs contraintes affectaient cette enquête. Le Comité de déontologie de l'université de Calgary l'a autorisé à la condition qu'aucun informateur ne serait interviewé à titre personnel. Les entrevues ont dû se limiter aux seuls professionnels et porte-parole ayant participé professionnellement au projet. On pouvait donc interviewer les dirigeants communautaires, mais non pas les individus faisant partie de ces communautés.

D'autres contraintes concernaient les limites de temps et d'argent. Le nombre de cas étudiés ne permettait pas de faire une analyse détaillée de chacun. Plutôt que de faire une évaluation poussée d'un ou deux cas seulement, on a

choisi d'effectuer un examen plus global des huit cas considérés, puis de les comparer pour obtenir une vue d'ensemble des modes de participation publique qui ont été mis à l'essai, des tentatives qui ont réussi et des difficultés qui sont apparues.

Certaines personnes devaient se montrer discrètes, ou ont demandé qu'on ne les cite pas, à cause de tracasseries juridiques ou des craintes qu'elles entretenaient pour leur emploi. En outre, la somme de renseignements disponibles dans chaque cas variait énormément. Ainsi, en ce qui concernait le doublement des voies du CN et les exploitations de Key Lake et Cluff Lake, on ne disposait d'aucune étude; par ailleurs, pour les projets de Keephills et Norman Wells, on avait accès à une abondante documentation.

2. LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Les opinions sur la nature de la participation du public varient énormément. Pour illustrer cette diversité, nous donnons ci-dessous deux citations qu'il est utile de comparer. La première attribue au public un rôle assez limité et considère sa participation comme une forme de relations publiques (Mémoire de l'Association nucléaire du Canada à la Commission royale sur la planification ontarienne de l'énergie électrique, dans Amer 1980 : 66) :

> *...le but premier du processus de participation publique] doit être de démontrer à la population que les personnes responsables, dans un contexte d'équilibre, savent prendre des décisions pertinentes pour des raisons valables.*

La deuxième conçoit la participation publique comme un aspect fondamental du processus décisionnel de la nation (Conférence des Nations Unies sur l'habitat, Vancouver 1976, dans Kure 1978 : 88) :

> *La participation publique est un moyen dynamique d'intégrer la population dans la vie économique, sociale et politique du pays, de façon à assurer que les bénéficiaires participent efficacement aux décisions collectives qui concernent le bien commun.*

La présente étude considère que la participation publique exige la communication et un dialogue efficace entre le public et les décideurs. Les relations publiques et l'éducation populaire ne sont pas des formes de participation puisqu'elles n'invitent pas à ce processus. L'éducation du public est souvent partie intégrale de la participation publique, mais elle n'est pas suffisante en soi. En outre, la participation doit avoir pour résultat que les préoccupations du public soient prises en compte dans le processus décisionnel. Ici, toute la gamme d'influence peut jouer, depuis une simple consultation de la population par les décideurs jusqu'à une prise de décision par le public lui-même.

Jusqu'au milieu des années 60, la participation publique au Canada concernait l'élection de représentants aux divers corps législatifs, la candidature à une fonction élective, le contact direct avec des représentants élus et l'appartenance à un parti politique. Selon Pateman, dans les théories de la démocratie (représentative) contemporaine, "...'la participation', en ce qui concerne la majorité, est la faculté de prendre part aux choix des décideurs." (Pateman 1970 : 14).

Néanmoins, on constate que le public insiste de plus en plus pour jouer un rôle dans le processus décisionnel au-delà du simple droit d'élire les décideurs et que ces derniers acceptent plus volontiers de jouer le jeu. Dans un commentaire sur la participation publique, Sadler notait que : "Ce mouvement a pris de l'ampleur au cours des années 70 pour devenir un élément distinctif, sinon parfaitement accepté ou bien compris, de notre système politique et social." (Sadler 1979 : 1). Cette prise de conscience accrue a résulté d'un certain nombre de situations où un manque de participation a provoqué une forte réaction chez le public. Ainsi, en 1972, suite aux pressions populaires, le gouvernement de l'Ontario abandonnait la construction, à Toronto, de l'autoroute Spadina pourtant partiellement achevée (Vuchnich 1980). En 1975, respectant la volonté du public, le gouvernement de cette même province retirait son appui à la construction d'un aéroport à Pickering, en dépit de la détermination du gouvernement fédéral de donner suite à ce projet (Vuchnich 1980). En Alberta, le projet de centrale thermique Camrose-Riley recontra une si vive opposition de la part de la communauté, que le gouvernement, en 1976, en différa indéfiniment la construction (Bush *et al.* 1985; Krawetz *et al.* 1987). De tels événements mettent bien en évidence la nécessité de faire participer le public, de façon à mieux faire accepter les projets et éviter les coûts élevés des délais et annulations.

La participation publique aux phases d'approbation et de planification de la mise en valeur des ressources apparaît maintenant légitime à l'industrie et aux gouvernements. Une participation publique limitée à ce genre de projets est devenue monnaie courante au Canada (et ailleurs) au cours des deux dernières décennies, particulièrement dans le cadre des évaluations des impacts environnementaux (EIE) et des incidences sociales (EIS).

Toutefois, la participation publique, après l'approbation d'un projet, aux phases ultérieures de planification, de mise en oeuvre, de contrôle, d'atténuation des impacts, de compensation ou d'évaluation, demeure plutôt rare. On ne constate que quelques timides tentatives de faire participer la population de façon constante aux projets de développement des ressources. L'intervention populaire après le stade d'approbation peut constituer une partie importante de l'évaluation et de la gestion des impacts. Cette gestion s'impose à mesure que ceux-ci se manifestent et la participation du public devient nécessaire lorsque les incidences l'affectent, aussi bien dans la phase de planification que dans celle de l'approbation. O'Riordan (1976 : 258-259) traite cette question :

> *Plusieurs expériences de participation sont conçues pour cesser de s'appliquer au moment où se prend la décision, plutôt que de se poursuivre, selon une formule modifiée, dans le cadre d'une mise en oeuvre subséquente. ...il y a un véritable besoin de mettre au point des formules de*

participation post-décisionnelles, pour aider à l'exécution et à l'évaluation d'un projet à mesure qu'il progresse.

Dans les huit cas qui suivent, on a pratiqué une forme quelconque de participation publique après approbation.

3. ÉTUDES DE CAS

Le barrage de Revelstoke[1]

Ce projet relevait de la société hydro-électrique de la Colombie-Britannique (British Columbia Hydro) et visait la construction d'un barrage sur le Columbia au nord de Revelstoke (C.-B.). La société a demandé l'autorisation de procéder en 1976; des audiences publiques ont eu lieu l'automne de la même année et la construction a débuté en mars 1977. On a commencé à exploiter le barrage en 1985.

C'est le Contrôleur des droits hydriques (Comptroller of Water Rights) qui approuva le projet. La licence prévoyait des conditions de gestion des impacts, mais aucune obligation d'inviter la participation publique (Comptroller of Water Rights 1976). Toutefois, la société hydro-électrique s'était engagée envers la communauté à créer un comité local pour s'occuper des appréhensions du public concernant les impacts de l'ouvrage (Wood s.d.).

Ce comité se composait de sept citoyens locaux (membres votants); du contrôleur des impacts et d'autres représentants de la société hydro-électrique, ainsi que du district régional et de la ville de Revelstoke (membres non votants) (Bankes and Thompson 1980). Le comité local avait pour mandat de recevoir et considérer les représentations concernant les impacts sociaux, économiques et environnementaux du chantier de Revelstoke et de présenter des recommandations au CIC. Les plaintes des citoyens étaient ainsi acheminées par la voie de ce comité. Celui-ci étudiait les représentations et, s'il estimait qu'elles étaient justifiées, il recommandait à la société hydro-électrique d'accorder des compensations (Bankes and Thompson 1980).

Le comité local fut inefficace; il n'avait aucune autorité et ne pouvait donc assurer que les préoccupations de la communauté reçoivent la considération qu'elles méritaient. Il ne pouvait que présenter des recommandations au CIC, qui pouvait à son tour les transmettre au Contrôleur des droits hydriques; celui-ci ne voulait pas forcer la Société hydro-électrique à atténuer les impacts (Wood s.d.). Le comité n'avait pas les moyens financiers de commander des études qui auraient pu établir le bien-fondé des plaintes (Bankes and Thompson 1980). Dans leur étude du processus de gestion des impacts du chantier de Revelstoke, Bankes et Thompson concluent que le comité local "...n'a ni les ressources, ni l'autorité pour mener à bien sa tâche, et que cela a nui à son prestige communautaire; on ne s'attend guère à ce qu'il puisse jouer un rôle utile." (Bankes and Thompson 1980 : 31).

Outre l'inefficacité du comité local, la structure globale de la gestion des impacts laissait à désirer. Une étude du groupe DPA (1986 : 157) a établi que :

> *Les compensations et atténuations devraient faire partie du processus de contrôle et, le plus possible, être en rapport avec les impacts. On ne devrait pas les prédéterminer en écartant les besoins de compensation et d'atténuation qui pourraient surgir à une étape ultérieure [de contrôle]. Dans le cas du chantier de Revelstoke, pratiquement toutes les formes d'indemnités liées aux impacts communautaires étaient prédéterminées et ne se fondaient aucunement sur les incidences réelles.*

L'usine thermique et la mine de Keephills

Cette usine thermique qu'alimente le charbon tiré de la houillère Highvale[2], située à proximité, produit de l'électricité. Le complexe est la propriété de TransAlta Utilities Corporation[3] et se trouve à l'ouest d'Edmonton (Alberta). La demande d'approbation fut adressée en novembre 1976 à l'Office de conservation des ressources énergétiques (Energy Resources Conservation Board - ERCB). Des audiences publiques ayant été tenues en mars 1977, le projet fut approuvé au mois d'août de la même année (ERCB 1977). En 1984, deux chaudières entraient en service.

On s'attendait à ce que ce chantier ait un impact important sur la communauté de Keephills. On devait réserver un certain territoire pour y ériger l'usine et exploiter la houillère. Cela entraînait le déplacement des gens déjà installés sur les lieux et la relocalisation du hameau de Keephills (Prokop 1983). TransAlta avait dû annuler unprojet antérieur par suite de l'opposition de la communauté. La Société avait donc décidé d'une nouvelle approche fondée sur la coopération et des décisions prises conjointement avec la communauté (Krawetz *et al.* 1987).

TransAlta Utilities amorça donc un programme de participation décisionnel, particulièrement en ce qui concernait la relocalisation du hameau, mais touchant aussi d'autres sujets d'intérêt communautaire. Ce programme prévoyait des visites libres; la publication d'un bulletin; des visites organisées des lieux à aménager et des symposia à l'intention des dirigeants communautaires; une interaction avec une organisation communautaire élue localement, le

---

[1] La liste des sources qui ont servi aux études de cas apparaît à l'Annexe II.

[2] À l'origine, ce projet portait le nom de South Sundance thermal Power Plant and Highvale Mine Extension.

[3] Au moment où l'on a élaboré ce projet, TransAlta Utilities Corporation s'appelait Calgary Power Ltd.

Comité environnemental de Keephills (Committee on Keephills Environment - COKE); la formation du Comité directeur du projet énergétique de Keephills (Keephills Power Project Steering Comittee) et la participation à ses travaux; et l'embauche de conseillers sociaux pour aviser tant la Société que la communauté et pour réaliser des études prolongées sur les impacts que le chantier pourrait avoir sur la population locale (HERA Consulting Ltd 1978, 1981, 1984 et 1987).

Le programme a connu quelques difficultés : le processus était lent et inefficace et la nécessité de traiter à la fois plusieurs incidences a fait surgir certains problèmes. Néanmoins, à Keephills, la participation publique après approbation a été très efficace. La communauté a influencé de façon significative le processus décisionnel, de sorte que les préoccupations communautaires ont fait l'objet de mesures concrètes tant qu'a duré le chantier.

Les mines d'uranium de Cluff Lake et de Key Lake

Ces deux mines d'uranium se trouvent au nord de la Saskatchewan. La demande d'autorisation pour exploiter celle de Cluff Lake a été approuvée en 1978, à la suite d'audiences publiques (Cluff Lake Lease Agreement). La production a débuté en 1980. La mine de Key Lake a reçu l'approbation en 1981, après la tenue d'audiences publiques (Key Lake Lease Agreement). La production s'est amorcée en 1983. Les deux chantiers sont évalués ensemble à cause de la similitude qu'ils présentent.

Des comités de surveillance, où le public était représenté, ont été formés pour chacune des deux mines. Leur rôle était de surveiller les chantiers pour s'assurer que les exploitants respectaient les exigences gouvernementales ayant trait aux incidences sociales et économiques et, à Key Lake, aux impacts environnementaux. En particulier, les comités devaient s'assurer que les habitants du Nord bénéficieraient des retombées d'emploi, de formation et d'affaires.

Les deux comités conseillaient le Ministre des Affaires du Nord de la Saskatchewan (Minister of the Department of Northern Saskatchewan). Ni l'un, ni l'autre, cependant, ne possédait aucune autorité. Toutefois, les conditions du bail exigeaient que le locataire applique les recommandations des comités chaque fois que cela serait praticable. Mike Mercredi, président de chacun des comités, affirme qu'ils ont très bien fonctionné dès qu'on eût établi clairement que leur mandat était consultatif et qu'ils ne détenaient aucun pouvoir (Mercredi 1986, communication personnelle).

Les deux comités ont été formés et ont siégé régulièrement sous le gouvernement NPD qui était alors au pouvoir en Saskatchewan; cependant, l'élection de 1982 porta les Conservateurs au pouvoir. Au début de 1983, le président des deux comités demanda au nouveau ministre à quel moment il devrait réunir les membres. Le ministre répondit : "Vous réunirez vos comités lorsque je vous en donnerai l'ordre." Les comités ne se réunirent jamais plus (Mercredi 1986, communication personnelle). Le ministère des Affaires du Nord fut par la suite dissous et ses responsabilités redistribuées. En 1983, le bail superficiel de la mine de Cluff Lake faisait l'objet d'une nouvelle négociation, sans qu'y apparaisse aucune condition touchant un Comité de surveillance. Toutefois le bail superficiel de la mine de Key Lake continuait d'exiger un tel comité. Les deux bails sont de nouveau en voie d'être renégociés (Saskatchewan Northern Affairs Secretariat 1987).

Le point le plus important aux fins de la présente étude est la déconvenue des comités. Ceux-ci s'éteignirent par suite de l'inaction du gouvernement, sans aucune protestation des exploitants, alors que les bails superficiels en vigueur exigeaient toujours qu'ils fonctionnent. Cela montre que la participation publique dépend fortement de la volonté politique. C'est aussi un exemple de l'incidence d'un événement fortuit (ici l'avènement d'un nouveau gouvernement) sur un programme de cette nature.

Le projet d'expansion des champs pétrolifères de Norman Wells et du pipeline qui s'y rattache

Ce projet visait l'accroissement de la production des champs pétrolifères de Norman Wells (Territoires du Nord-Ouest) et la construction d'un pipeline de Norman Wells à Zama, au nord-ouest de l'Alberta. Les protagonistes de l'entreprise étaient ESSO Resources Canada Ltd et Interprovincial Pipe Lines (N.W.) Ltd. Le Cabinet donnait son assentiment en 1981, après trois séries d'audiences publiques tenues repectivement par une Commission d'évaluation environnementale, l'Office national de l'énergie et l'Office des ressources hydriques des Territoires du Nord-Ouest (NWT Water Board). La construction a été complétée en 1985 (InterGroup Consultants Ltd 1985a).

La participation publique dont il est ici question concerne la relation entre les Dénés et Métis, d'une part, et le gouvernement fédéral, d'autre part. La nation Dénée s'était d'abord opposée au projet de Norman Wells, mais consentit par la suite à donner son assentiment moyennant certaines conditions : les titres de propriété du pétrole et des terres seraient négociés et réglés avant le début des travaux et les Dénés participeraient au contrôle et à la réglementation du projet. Cette nation croyait avoir obtenu l'accord verbal du ministre des Affaires indiennes et du Nord, John Munroe, mais le Cabinet n'agréa pas les conditions établies (Dene Nation 1985).

Les Dénés et les Métis participèrent à un certain nombre de comités du gouvernement fédéral et reçurent des subventions pour leurs propres projets. Le gouvernement, par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord, installa, à Yellow Knife, un Bureau de coordination du projet de Norman Wells, chargé de l'information et des relations sur place, pour faciliter l'avancement du projet et aider à gérer les impacts du chantier sur le milieu nordique. Trois comités furent formés par ce bureau ou avec sa participation : le Comité de coordination du projet (Project Coordinating Committee - PCC), le Comité consultatif communautaire (Community Advisory Committee - CAC) et le Groupe de travail conjoint pour l'environnement (Joint Environmental Working Group

JEWG). Ces organismes devaient aider à coordonner certains aspects du projet de Norman Wells et fournir aux organisations de Dénés et de Métis, ainsi qu'aux communautés locales, l'occasion de participer à la gestion des impacts du chantier. En outre, le gouvernement mit des moyens financiers à la disposition des organismes de gestion des impacts (InterGroup Consultants Ltd. 1985a).

Certaines difficultés sont apparues concernant le financement et l'efficacité des comités. Les revendications territoriales non résolues ont créé les problèmes les plus sérieux et ont grandement frustré les autochtones. Les Dénés et les Métis étaient mécontents de la participation publique. Ils voulaient jouer un rôle de régulateurs et de contrôleurs des impacts, mais n'ont pas réussi à le faire. Les Dénés, en particulier, ne croient pas avoir bénéficié du processus de participation populaire. Pour les deux nations, l'exercice n'a engendré que frustrations, surcroît de travail et méfiance à l'égard du gouvernement fédéral. Elles s'opposent maintenant avec vigueur à tout développement de ressources qui échappe à leur contrôle (Dene Nation 1985).

Le puits de gaz sulfuré Caroline de la société Canterra

Le 17 octobre 1982, le puits de la société Amoco, près de Lodgepole, fit explosion et brûla jusqu'au 23 décembre sans qu'on puisse le maîtriser (ERCB 1984C). Cet accident alerta le public aux dangers que représente le gaz sulfuré. Après enquête, l'Office de conservation des ressources énergétiques (Energy Resources Conservation Board - ERCB), qui contrôle le développement énergétique en Alberta, adopta de nouveaux règlements pour le forage de "puits de gaz sulfuré critiques". Un puits est réputé "critique", selon les critères de l'ERCB, si le débit potentiel de sulfure d'hydrogène (H_2S), la sensibilité de l'environnement ou la présence d'une concentration humaine fait craindre qu'une explosion ait des effets néfastes (ERCB 1984b). Les nouveaux règlements exigent que le protagoniste d'un projet de forage intègre la communauté affectée dans l'élaboration d'un plan de mesures d'urgence, conçu spécialement pour le lieu où doit s'établir le chantier (ERCB 1984b).

Le puits de gaz sulfuré Caroline de la société Canterra est situé au sud-ouest de Sundre (Alberta). La société était à la recherche de soufre : or, ce puits offrait un niveau potentiel de 90 p.c. de sulfure d'hydrogène (*The Roughneck* 1985). Canterra voulait obtenir l'autorisation de forer à l'époque qui a suivi l'explosion de Lodgepole. Le public était devenu plus conscient et plus craintif des dangers que représentait le gaz sulfuré et les règlements de l'ERCB s'étaient resserrés en conséquence.

En réaction à une forte opposition de la population, la société Canterra entreprit une campagne de relations publiques pendant qu'elle cherchait à obtenir l'autorisation de forer. Cette opposition ne s'était pas atténuée au moment où se tinrent les audiences publiques sur la demande d'approbation de la société. Celle-ci reçut l'autorisation de forer, mais le puits étant désigné "critique", elle dut se plier à l'exigence de l'ERCB de consulter la communauté locale pour élaborer un plan de mesures d'urgence (ERCB 1984a). L'exercice de participation publique ultérieure à l'approbation avait donc pour objet de mettre au point ces mesures d'urgence et de tenir la communauté au courant de l'avancement des travaux de forage (Manning 1987, communication personnelle).

Les efforts déployés par la société Canterra dans le déroulement de cet exercice furent efficaces et relativement satisfaisants du point de vue de la communauté. Toutefois, une intervention plus hâtive, plus globale et manifestant un engagement plus intense, aurait grandement contribué à atténuer l'opposition communautaire. De l'avis de Jack Bales, Canterra a fait un bon travail, mais trop tard (Bales 1987, communication personnelle).

L'opposition de la communauté n'avait pas chez tous la même véhémence. Certains affichèrent une attitude irréductible et considérèrent que leur cause était perdue lorsque la société reçut l'autorisation de forer. D'autres, persuadés qu'il y avait peu d'espoir de bloquer la réalisation du projet, mirent toute leur énergie à s'assurer qu'on mettrait en place des mesures de sécurité adéquates (Grimstead 1987, communication personnelle). L'ERCB imposa des conditions spéciales concernant la sécurité des opérations de forage et on élabora un Plan de mesures d'urgence qui prenait en compte les préoccupations de la communauté. La société Canterra construisit à ses frais une nouvelle route, pour permettre d'évacuer les lieux sans que la population soit obligée de circuler près du puits; on prit également des dispositions pour secourir les animaux dans l'éventualité d'une évacuation générale. Tout cela répondait aux voeux de la communauté. En outre, au dire de Grimstead, président de l'Association des contribuables de Bergen (Bergen Ratepayers' Association), les membres de ce groupement voulaient signifier clairement à d'autres sociétés désirant exploiter les ressources naturelles, que la communauté se montrerait dorénavant intransigeante. Grimstead est d'avis que cet avertissement a été entendu (Grimstead 1987, communication personnelle). En dépit des points marqués, lorsque la société annonça que le puits était "sec", Grimstead se rappelle que "nous avions du mal à dissimuler notre satisfaction" (Grimstead 1987, communication personnelle).

Le puits de gaz sulfuré de Hinton, de la société Canadian Superior

Ce cas est considéré ici en dépit d'une participation publique limitée après l'approbation du projet, parce qu'il permet de constater qu'une intervention anticipée peut atténuer la nécessité de poursuivre une consultation ultérieure.

À l'automne de 1984, après des délais dus à l'adoption de la Politique nationale de l'énergie, au retrait de certains partenaires et à l'explosion de Lodgepole en 1982, la société Canadian Superior commença à planifier le forage d'un puits exploratoire à 5 km au nord-est de Hinton (Alberta). L'ERCB donna à ce projet la cote de "puits de gaz sulfuré critique", à cause d'un éventuel poucentage élevé de sulfure

d'hydrogène (35 p.c. H_2S), d'une pression qu'on prévoyait également élevée et de la proximité de la ville de Hinton (Kupfer 1985).

La société Canadian Superior amorça son programme de participation publique à une étape hâtive de la planification du puits. Elle procédait ainsi en réaction aux difficultés qu'éprouvaient d'autres sociétés à obtenir l'autorisation de forer ce genre de puits, à cause des craintes qu'inspirait au public l'explosion de Lodgepole. Au cours des six mois qui précédèrent la tenue des audiences publiques (le calendrier en avait été établi à la demande de la Canadian Superior, qui cherchait à obtenir une décision rapide), la société travailla en collaboration étroite avec les personnes et organismes concernés pour élaborer un Plan de mesures d'urgence (Emergency Response Plan -ERP). Les mesures devaient s'appliquer dans un rayon de 12 km autour du lieu désigné. Puisque le puits serait foré à 5,5 km seulement de Hinton, on se mit d'accord qu'il serait impossible d'évacuer la ville advenant une explosion. On mettrait plutôt le feu au puits s'il survenait une émission de gaz incontrôlée; le débat se braqua bientôt sur le moment où il faudrait allumer l'incendie s'il survenait un écoulement mineur. L'Unité sanitaire et le Conseil de l'hôpital s'inquiétaient des effets d'un contact même bref et à faible concentration de sulfure d'hydrogène, sur les individus particulièrement sensibles, les personnes âgées et les handicapés (Kupfer 1985).

L'audience publique devait avoir lieu le 16 septembre 1985. Le vendredi 13 septembre, Vernon Millard, président de l'ERCB, amorça une négociation de dernière heure. Après d'intenses discussions, la société Canadian Superior consentit à mettre le feu au puits lorsque la concentration de H_2S atteindrait 1 ppm à l'hôpital (ou 3 ppm à la station de contrôle située entre le puits et l'hôpital). Cette entente anéantit les réserves de la population et on décommanda l'audience (Bales 1987, communication personnelle).

Ce cas montre bien ce qu'on peut obtenir d'une participation publique hâtive, véritable et engagée. Avec l'appui de l'ERCB, on avait réussi à dissiper toutes les appréhensions de la population avant la tenue de l'audience publique, ce qui rendait cette dernière superflue. Cela avait épargné temps, argent et énergie à la communauté, à la Société, de même qu'à l'ERCB. Après l'approbation du projet, la Canadian Superior continua à travailler étroitement avec la population pour préciser les mesures d'urgence, mais la somme de participation nécessaire à ce stade avait grandement diminué, les conflits étant déjà réglés.

Le projet de doublement des voies du Canadien National

Les chemins de fer nationaux sont en train de dédoubler la voie principale qui traverse la Colombie-Britannique depuis Valemount (près de Jasper) jusqu'à Port Mann (Vancouver). Le doublement se fait par tronçons assez courts : généralement moins de 10 km à la fois. Le chantier est présentement au point mort, environ un tiers de la distance étant déjà à double voie.

La voie ferrée suit les fleuves Fraser et Thompson et affecte des bandes autochtones vivant dans des réserves installées sur les rives. Ces populations ont formé l'Alliance des conseils de tribus (Alliance of Tribal Councils) pour s'opposer aux travaux ferroviaires. L'Alliance se soucie particulièrement du tort qui peut en résulter pour les lieux de pêche, les sentiers d'accès, ainsi que les sites patrimoniaux et culturels. Les autochtones prétendent que le doublement de la voie ferrée empiète sur les droits ancestraux des membres de l'Alliance (Louis 1987, communication personnelle).

Pour assurer la participation publique après l'approbation du chantier, on invita les autochtones à désigner des représentants au Comité directeur et au Groupe de travail technique. Les deux comités furent établis à la suite des recommandations du rapport intérimaire d'une Commission d'évaluation du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE 1983). Les comités avaient pour but de mettre en place un mécanisme servant à coordonner les responsabilités fédérales et provinciales dans le cadre de la planification, du contrôle et de l'évaluation des travaux de doublement. En 1985, on ajouta à ces comités des représentants autochtones pour tenir compte des pressions exercées par l'Alliance, des recommandations du Panel d'examen des évaluations environnementales et de la directive du Ministre des Transports (Thompson 1985a).

Les comités se révélèrent efficaces pour coordonner les compétences fédérale et provinciale concernant la planification, le contrôle et l'évaluation des travaux de doublement ferroviaire. Toutefois ils furent impuissants à prendre en compte les responsabilités additionnelles issues des préoccupations des autochtones qu'affectait le projet. Cette inaptitude résultait de l'attitude du CN touchant les inquiétudes des Indiens, des relations historiques entre ces derniers et la société ferroviaire, du conflit concernant les titres de propriété et les droits des autochtones et, découlant de ces conflits, d'un contentieux entre le CN et les Indiens. Les comités étaient aux prises avec des positions inconciliables issues des revendications territoriales des autochtones. Ces questions sont du ressort des gouvernements fédéral et provincial ou de la juridiction des tribunaux. Si les revendications territoriales étaient réglées et que le CN se montrait plus disposé à collaborer avec les Indiens, cette structure de comités pourrait résoudre très efficacement des conflits moins fondamentaux.

4. COMPARAISON DES CAS

Pour en arriver à comparer les cas et formuler des recommandations, il faut établir clairement dans quels cas la participation publique suivant l'approbation a réussi et dans quels cas elle a failli. Sans fixer d'exigences strictes, on peut juger de la réussite ou de l'échec d'un cas en lui appliquant trois critères généraux. Premièrement, le processus de participation publique avait-il au moins une chance d'influencer le projet? Deuxièmement, l'exercice a-t-il, en fait, réussi à résoudre les conflits? Troisièmement, le processus a-t-il été planifié adéquatement et efficacement? Le projet de la Canadian Superior a été une réussite d'après chaque critère, de même que celui de Keephills sauf quelques petits problèmes d'inefficacité. Celui de la société Canterra aurait mieux réussi si on avait invité une participation plus hâtive, c'est-à-dire si on l'avait mieux planifié. À Revelstoke, on a failli sur toute la ligne. Les projets de Key Lake, Cluff Lake, Norman Wells et du CN se situent à mi-chemin. Celui du CN était bien planifié, mais a mal réussi selon les deux premiers critères. À Norman Wells, on a complètement failli à résoudre les conflits, et on a failli en partie en ce qui a trait aux deux autres points. En ce qui touche aux projets de Key Lake et Cluff Lake, on n'en connaît pas suffisamment pour établir leur conformité aux critères d'évaluation.

Pour évaluer les études de cas de façon précise, on a appliqué à chacune d'elles un questionnaire : (on trouve une évaluation détaillée dans Bush 1987). L'Annexe I établit les questions et les lie à une grille résumant les réponses apportées pour chaque cas. Les remarques qui suivent se fondent sur cette évaluation. Les cas font l'objet d'une comparaison dans l'optique de chaque question. L'exercice a pour but de définir des tendances ou des convergences pour découvrir les facteurs qui peuvent contribuer à la réussite ou à l'échec des projets.

Objectifs de la participation publique

Quel était l'impact potentiel du projet sur la population affectée? Les impacts potentiels variaient grandement, depuis une incidence régionale indirecte pour les travaux de Key Lake et Cluff Lake; à des impacts directs et très marqués, tel le déplacement de la population de Keephills; jusqu'au risque improbable, mais terrifiant, d'une mort attroce, en ce qui concerne les projets de forage de puits de gaz sulfuré des sociétés Canterra et Canadian Superior.

Quelle fut la participation du public après l'approbation du projet? Dans tous les cas, sauf ceux de Canterra et de Canadian Superior, le public a participé aux travaux des comités mis en place. La participation était de nature consultative, en plus d'avoir un aspect éducatif et de contribuer à un échange d'information. À Keephills, de même que dans le cadre du projet du CN, la population a participé à une planification conjointe.

Quels étaient les objectifs? Ceux-ci variaient à l'extrême, depuis "recevoir et examiner les représentations de la population" à Revelstoke, à "participer au processus décisionnel" à Keephills.

Qui a établi les objectifs? À Revelstoke, Cluff Lake, Key Lake et, en partie, à Norman Wells, les objectifs furent imposés aux participants. Pour les autres cas, la communauté ou les intervenants ont participé à la formulation des objectifs. On constate que c'est cette dernière situation qui avait cours dans les cas qui ont le mieux réussi. En conséquence, on recommande que les représentants de la population participent à l'élaboration des objectifs.

Les objectifs étaient-ils clairs? Ils ne l'étaient que pour la Canadian Superior et le CN. Pour les autres cas, la réponse varie d'un oui mitigé à "incertain" ou "n'étaient pas clairs". La clareté des objectifs pose assurément un problème, même si elle n'est pas absolument déterminante pour le succès du programme. Ainsi, à Keephills, qui est l'un des cas les mieux réussis, les objectifs n'étaient pas clairs. S'ils l'avaient été, cela aurait tout de même facilité le processus.

A-t-on atteint les objectifs? Il n'y a que dans le cas du CN qu'on ne les a aucunement réalisés. Dans les autres cas, on les a atteint totalement ou en partie, ou encore, on ne le sait pas très bien. La confusion concernant l'atteinte des objectifs est partiellement liée au manque de clarté noté ci-dessus. En effet, on ne saurait indiquer si on a réalisé ses objectifs si on n'en connaît pas la teneur.

Les objectifs étaient-ils réalisables? Seuls ceux du CN ne l'étaient pas. Dans les autres cas, on aurait pu les atteindre au moins en partie. Il n'y a aucun intérêt à consacrer du temps, de l'argent et de l'énergie à un projet s'il n'y a aucune chance de réaliser ce pourquoi on l'avait d'abord conçu. Si les objectifs ne sont pas réalisables, il n'y a pas moyen de les atteindre.

Les objectifs portaient-ils sur des problèmes réels? Dans chaque cas, on traitait des problèmes réels, mais dont la nature et la gravité variaient de façon extrême. Le public doit être mis en présence de problèmes réels, mais on peut les définir de bien des façons.

Le niveau de participation du public était-il approprié? Il n'y a qu'à Revelstoke que le niveau de participation n'était vraiment pas approprié, puisqu'on a été incapable de traiter les problèmes qui ont surgi. Si le public doit participer à l'exercice, il lui faut être en mesure de fonctionner et de

réaliser quelque chose. Pour la société Canterra, le niveau de participation de la population suite à l'approbation du projet était approprié, mais il avait été antérieurement insuffisant. Une participation plus hâtive et plus authentique aurait pu tempérer les problèmes que la Société a rencontrés. Le niveau de participation du public doit être en rapport avec les problèmes auxquels on veut s'attaquer.

Le public

Quel était le public? Dans chaque cas, le public était celui de la communauté locale directement affectée, sauf à Norman Wells où le public était à la fois local et régional, et à Key Lake et Cluff Lake où il était plutôt régional que local.

Comment a-t-on précisé les préoccupations du public? À Key Lake, Cluff Lake et Revelstoke, on n'a pas activement cherché à préciser les préoccupations des gens. On a plutôt attendu que ces derniers viennent faire état de leurs doléances. Dans le cas du CN, l'Alliance des conseils de tribus était chargée de faire valoir les préoccupations de la communauté (les autochtones) dans le cadre des travaux des comités. Dans les autres cas, on a pressé la population de manifester ses inquiétudes en tenant des réunions publiques et en entretenant avec elle des relations suivies. Les cas qui ont moins bien réussi sont ceux où l'on n'a pas activement cherché à préciser les préoccupations de la population. Il y a lieu de faire cet exercice en tenant des réunions publiques et des séances de consultation. Il ne faut pas attendre que le public vienne, de son propre gré, exposer ses doléances.

Qui était à l'origine des organisations communautaires? À Key Lake, Cluff Lake et Revelstoke il n'y avait pas d'organisation communautaire. Toutefois, de telles organisations existaient déjà à Norman Wells et dans le cas de la Canadian Superior. Mais à Keephills, pour la société Canterra et pour le CN, la communauté elle-même a mis sur pied des organisations. Aucun des organismes communautaires n'a été formé par les sociétés ou les gouvernements.

A-t-on reconnu tous les groupes d'intervenants et leurs préoccupations ont-elles été présentées de façon réaliste? Cela ne s'est pas produit à Revelstoke, Cluff Lake, Key Lake et dans le cas du CN, tandis qu'à Keephills et Norman Wells, on ignore si on a reconnu tous les groupes. En fait, cela ne s'est produit de façon certaine que dans le cas des sociétés Canterra et Canadian Superior. Il faut faire des démarches directes pour reconnaître et prendre en compte les préoccupations de tous les groupes d'intervenants.

La participation du public était-elle conçue pour que ses appréhensions reçoivent la considération qu'elles méritaient? Cette participation était axée sur les préoccupations des participants dans tous les cas, sauf à Cluff Lake, Key Lake et Norman Wells.

La participation du public a-t-elle réussi à répondre aux attentes communautaires? De tous les cas où l'on a voulu tenir compte des attentes communautaires, seules les tentatives de Keephills, Canadian Superior et Canterra y ont partiellement répondu. Quant aux projets de Revelstoke et du CN, on y a tenté de répondre à ces attentes, mais on a failli à la tâche.

Quelle était l'attitude de la communauté à l'égard de la participation publique? À Revelstoke et Norman Wells, la communauté s'est déclarée frustrée; dans le cas du CN, la communauté a offert sa collaboration, mais a manifesté sa frustration et sa colère. À Keephills, la communauté a collaboré, mais s'est montrée intraitable, tandis que dans le cas de Canadian Superior, elle a indiqué qu'elle avait apprécié la démarche. En ce qui a trait à Cluff Lake, Key Lake et Canterra, on ne connaît pas la réaction des communautés respectives. L'attitude communautaire reflète la réussite ou l'échec des programmes auxquels elle se rapporte.

La communauté a-t-elle tiré quelque avantage de l'exercice? Elle en a tiré avantage dans le cas de Keephills, Canterra et Canadian Superior. Ces avantages étaient minimes pour les communautés de Revelstoke et Norman Wells et pour celle que touchait le projet du CN. On ne connaît pas les retombées bénéfiques possibles à Cluff Lake et Key Lake. (S'il subsiste plusieurs inconnues à Key Lake et Cluff Lake, c'est que l'information touchant ces cas est souvent insuffisante.) Il faut que les communautés concernées retirent des avantages certains de leur participation pour les motiver et les inciter à maintenir leur engagement.

Le protagoniste

Qui était le protagoniste? Dans tous les cas, celui-ci était une société plutôt qu'un gouvernement.

Quelle a été la participation du protagoniste? À Norman Wells, le protagoniste s'est peu mêlé des aspects du projet dont il est ici question; il s'occupait plutôt d'autres programmes. À Revelstoke, Cluff Lake et Key Lake, ainsi que dans le cas du CN, les protagonistes ont surtout participé par l'intermédiaire de leurs représentants siégeant aux comités. Ce n'est que pour Keephills, Canterra et Canadian Superior que les protagonistes ont eux-mêmes amorcé et mis en oeuvre la participation du public; ce sont d'ailleurs les cas où cette participation a le mieux réussi. Les protagonistes devraient s'associer de près au processus de participation du public.

Quelle était l'attitude du protagoniste en ce qui concernait la participation du public? Pour Revelstoke, Key Lake, Cluff Lake et Norman Wells, on n'a pas d'indication de l'attitude du protagoniste. Le CN ne s'est pas montré coopératif. À la société Canterra, certains cadres ont manifesté leur engagement et leur appui, mais non pas tous. À Keephills et chez Canadian Superior, les protagonistes ont manifesté engagement et coopération. C'est là l'attitude que ces derniers doivent avoir envers la participation du public pour assurer la réussite du processus.

Les protagonistes ont-ils retiré quelque avantage de l'exercice? Ils en ont bénéficié de différentes façons à

Keephills et chez Canterra et Canadian Superior, mais non pas à Revelstoke et au CN. À Cluff Lake, Key Lake et Norman Wells, les protagonistes se sont protégés des réclamations pécuniaires mais, par ailleurs, les renseignements sont assez minces. Les protagonistes dont l'intervention a été bien réglée ont obtenu des résultats profitables. Il est important qu'ils retirent quelque avantage de leur participation, car c'est cela qui les motive.

Les agences de réglementation

Qui réglementait et approuvait les projets? Dans les trois cas les mieux réussis, Keephills, Canterra et Canadian Superior, c'est l'ERCB qui a approuvé et réglementé les projets. Les agences d'approbation et de réglementation ont une influence certaine sur le succès d'un projet.

Y avait-il plusieurs compétences politiques en cause? Tous les cas, sauf ceux de Canterra et Canadian Superior, qui étaient les plus modestes et avaient des impacts minimaux, relevaient de plusieurs compétences politiques.

Quelle a été la participation des agences de réglementation? Celles-ci sont intervenues dans tous les processus de participation publique, sauf à Revelstoke.

Les protagonistes se sont-ils conformés aux conditions d'approbation? Les a-t-on contraints de s'y conformer? Dans le cas de Keephills et Canadian Superior, les protagonistes semblent s'être conformés aux conditions d'approbation et aux règlements qui s'y rapportaient. Y a-t-il eu des accrocs réglementaires à Norman Wells et avec la société Canterra et le CN? On ne saurait le dire. Toutefois, à Revelstoke, Cluff Lake et Key Lake, il y a eu infractions. À Cluff Lake et Key Lake, ni le gouvernement, ni les protagonistes ne s'en sont tenus aux conditions du bail. Il faut qu'une volonté politique exige et impose l'observation des dispositions réglementaires.

Le processus

Qu'est-ce qui a donné lieu à la participation publique? Il n'y a qu'à Revelstoke que la participation publique a résulté des seules promesses du protagoniste. Dans tous les autres cas, sauf à Norman Wells, cette participation découlait d'exigences gouvernementales. À Norman Wells, on n'arrive pas à préciser qui a amorcé l'intervention du public. À Keephills et chez Canadian Superior, les protagonistes sont allés au-delà des exigences réglementaires. Dans les cas les mieux réussis, ils se sont volontairement engagés plus à fond que ne l'exigeaient les gouvernements. Cette dernière attitude contribue au succès de l'entreprise.

Le public avait-il pu participer au projet avant l'approbation? Dans chaque cas, il y a eu une certaine forme de participation avant l'approbation, mais elle était souvent restreinte. Il n'y a que chez Canadian Superior qu'on a noté une participation importante du public en début de projet. En fait, elle a été si bien menée qu'une intervention ultérieure n'était plus nécessaire. Une participation hâtive, entière et authentique de la population peut grandement atténuer le besoin d'une intervention ultérieure.

La participation publique suivant l'approbation était-elle la suite d'une démarche antérieure? Il n'y a qu'à Keephills et chez Canadian Superior que la participation faisait suite à un exercice antérieur. Puisque ces cas sont les mieux réussis, on recommande que la participation publique après approbation, lorsqu'elle s'impose, fasse suite à une démarche antérieure.

Y a-t-il eu une intervention de la population dans l'une ou l'autre des activités suivantes : planification ultérieure, contrôle, évaluation, atténuation des impacts, compensation ou mise en oeuvre?
La forme et le degré de participation variaient énormément d'un projet à l'autre. On n'observe pas de corrélation évidente entre le succès de l'exercice et le genre de travail qu'a accompli le public. Toutefois, pour chaque projet, il doit y avoir une intervention pertinente de la population.

Le processus a-t-il été efficace? Le processus a été efficace chez le CN. Dans les autres cas, il a été inefficace ou alors on n'en connaît pas l'efficacité.

Le processus a-t-il donné les résultats escomptés? La participation publique suivant l'approbation du projet a donné les résultats escomptés à Keephills. Dans les autres cas, les résultats n'étaient pas probants ou bien les données ne permettaient pas de porter un jugement. Beaucoup d'inconnues subsistent concernant ces questions et plusieurs de celles qui suivent, en raison d'un manque d'information, particulièrement dans les cas de Key Lake et Cluff Lake.

Le processus était-il opportun? Il l'était chez Canterra et Canadian Superior et aussi, dans une certaine mesure, chez le CN. Il n'était pas opportun à Revelstoke, Keephills et Norman Wells. Il ne semble pas y avoir de lien entre l'opportunité et le succès de l'exercice de participation, mais cet élément est important pour en assurer l'efficacité.

A-t-on fourni une information exacte et utile? Il était impossible de le savoir dans l'ensemble des cas, sauf à Revelstoke et chez le CN, où on ne pouvait trouver une information exacte ou utile.

Disposait-on de ressources adéquates? Encore ici, il est impossible de le savoir, sauf chez Canadian Superior (oui) et à Revelstoke et chez le CN (non).

Aurait-on pu utiliser les ressources de façon plus efficace ou plus utile? Encore une fois, on n'est pas en mesure de le déterminer. Toutefois, à Norman Wells et chez le CN, on aurait pu faire meilleur usage des moyens dont on disposait.

Certaines personnes ont-elles joué un rôle important? On a noté que certaines personnes ont joué un rôle important dans tous les cas, sauf ceux où l'information manque, soit à Revelstoke, Key Lake et Cluff Lake. La personnalité des intervenants et la qualité des relations sont importantes dans un exercice de participation publique.

Les participants étaient-ils satisfaits? On n'était pas en mesure de le déterminer pour Revelstoke, Key Lake, Cluff Lake et la société Canterra. Ils se sont montrés satisfaits à Keephills et à Norman Wells ainsi que chez Canadian Superior et le CN. La satisfaction des intervenants reflète la réussite du programme de participation publique.

Le processus a-t-il engendré certaines dificultés? Chez Canterra, on n'a pas pu en arriver à un constat. On a relevé des difficultés dans les autres cas; celles-ci étaient mineures chez Canadian Superior. Elles variaient selon les circonstances : inefficacité, résultats incertains, confusion en ce qui concernait les mandats, problèmes de financement et méfiance.

La participation du public a-t-elle eu un impact? Elle a eu un impact chez Canterra et Canadian Superior ainsi qu'à Keephills. Elle a eu peu d'influence à Cluff Lake, Key Lake et Norman Wells. Il n'y a eu aucune répercussion à Revelstoke et chez le CN. Un exercice de participation publique qui n'a aucune chance de faire modifier le projet est une pure mascarade. Il faut organiser un tel exercice de façon à ce qu'il puisse avoir des effets.

Les participants ont-ils été confrontés à des positions inconciliables? Les seuls cas où cela s'est produit sont ceux de Norman Wells et du CN, où l'on s'est buté aux droits des autochtones, un enjeu sur lequel les représentants de la population n'avaient aucune prise. Après coup, il apparaît que les droits des autochtones auraient dû faire partie des critères et de la grille d'évaluation. Si on ne prévoit pas de mécanisme d'appel satisfaisant, le processus d'intervention publique sera toujours perçu comme une tribune pour régler de vieux problèmes. Il est clair, par exemple, que les droits des autochtones ne sauraient trouver une solution dans un exercice de participation publique orienté vers un projet spécifique de conservation des ressources. Les conflits qu'engendre cette question peuvent poser un problème majeur à une participation de la population survenant après l'approbation d'un projet.

Le processus décisionnel était-il ouvert? Il ne l'était pas à Revelstoke et on n'a pu déterminer s'il l'était à Cluff Lake, Key Lake et Norman Wells. C'était un processus ouvert à Keephills et chez Canadian Superior et modérément ouvert chez Canterra et le CN. L'ouverture décisionnelle semble contribuer au succès de l'exercice.

Certains participants avaient-ils quelque pouvoir personnel ou lié à leur rôle d'intervenant? On n'a noté rien de tel à Revelstoke. Dans les autres cas, ni le processus, ni les comités n'assumaient aucun pouvoir, mais certains participants possédaient une autorité personnelle variable. La participation publique doit permettre l'exercice d'un certain pouvoir, soit dans le processus en tant que tel, soit de la part des personnes concernées.

Y a-t-il eu des enjeux ou des événements qui échappaient au contrôle des participants mais qui, cependant, affectaient la participation publique? À Revelstoke, il n'est survenu aucun événement, tel une modification de la situation politique ou économique, qui ait affecté la participation de la population et qui échappait au contrôle des participants. Toutefois, dans les autres cas, de telles circonstances se sont présentées. À Keephills, l'annulation du projet Camrose-Ryley a comprimé les délais et a modifié l'attitude de la société TransAlta. En ce qui concerne les projets de Canterra et de Canadian Superior, l'explosion survenue à Lodgepole a provoqué un resserrement de la réglementation; une prise de conscience accrue et une intensification des craintes qu'entretenait la population; et une plus forte conviction chez les protagonistes de la nécessité de faire participer le public. À Norman Wells et chez le CN, les droits des autochtones ont créé des problèmes. À Key Lake et à Cluff Lake, les comités de contrôle s'éteignirent à la suite d'un changement de gouvernement. Toutefois, ce n'est qu'à ces deux endroits que le problème se présenta après que le processus de participation publique ait été mis en place; ailleurs, les problèmes ou conditions adverses existaient déjà. Certains événements échappant au contrôle des intervenants peuvent avoir des effets sérieux sur la participation du public. Dans certaines circonstances, on peut prévoir de tels événements et prendre des dispositions pour en atténuer les effets.

Y a-t-il eu une forme quelconque de réatroaction ou d'évaluation? Aucune rétroaction à Key Lake ni à Cluff Lake. Il y a eu rétroaction à la participation du public à Revelstoke, Keephills, Norman Wells et, plus modestement, dans le cas de la Canadian Superior. En ce qui a trait à la société Canterra et au CN, on ne sait pas si l'exercice a donné lieu à une quelconque rétroaction ou évaluation.

5. CONCLUSIONS

Les conclusions et recommandations qui suivent résultent de l'évaluation des cas, laquelle se fonde sur la réussite ou l'échec de ceux-ci. On trouvera donc dans les prochaines pages une liste d'enjeux à considérer et de pièges à éviter lorsqu'on élabore un programme de participation publique qui doit suivre l'approbation d'un projet. On y trouvera aussi un ensemble de questions et suggestions qui peuvent s'appliquer à un projet ou à un enjeu précis. L'application rigide d'un modèle générique pourrait amener les intervenants à recueillir des données ou à prendre des dispositions non pertinentes, en courant le risque de passer à côté d'autres aspects qui peuvent être critiques dans un cas précis, mais que le modèle n'a pas prévues.

Ces questions et recommandations pourront servir aux agences gouvernementales ou aux protagonistes qui désirent mettre sur pied un programme de participation publique après approbation, ou à toute personne qui se propose d'intervenir dans un tel processus. Ainsi, une communauté invitée à participer à un projet pourrait consulter ces questions et commentaires pour évaluer les chances de succès de l'exercice et pour préciser le rôle qu'elle pourrait y jouer. S'il appert que le processus n'est qu'une mascarade, la communauté pourrait refuser d'y participer ou bien accepter l'invitation dans le but de changer l'orientation du processus et les attitudes des autres intervenants.
En premier lieu, il faut considérer le projet en tant que tel, les impacts, la communauté, le ou les protagonistes ainsi que les agences qui ont le pouvoir d'autoriser et de réglementer le projet :

- De quelle sorte de projet s'agit-il? Est-il de petite ou de grande envergure? Les enjeux sont-ils simples ou complexes?

- Quels peuvent être les impacts et quelle est leur probabilité? Quel ordre de menace leur attribuera-t-on?

- Qui sera affecté? Combien de personnes et dans quelle mesure? Quelle expérience possède la population de l'action communautaire ou de la participation publique? Existe-t-il déjà une organisation communautaire? Quels sont les antécédents de la communauté en ce qui a trait au développement des ressources et, dans le passé, quelles ont été ses relations avec le protagoniste?

- Quelle est l'attitude du protagoniste concernant la l'intervention de la population? A-t-il une certaine expérience de la participation publique? Y est-il engagé ou la pratique-t-il activement?

- Les agences d'approbation et de réglementation manifestent-elles un engagement et un appui à l'égard de la participation de la population? Exigent-elles cette participation? Feront-elles respecter les conditions de l'autorisation donnée? Le projet relève-t-il de plusieurs compétences politiques? Si cela s'avère, sont-elles en mesure de travailler harmonieusement ensemble et sont-elles toutes favorables à la participation du public?

- D'autres influences sont-elles susceptibles d'affecter la participation de la population, tels les conflits découlant des droits des autochtones? Certains événements probables sont-ils susceptibles d'affecter la participation publique (un changement de gouvernement, par exemple)? Les conflits ressortissant des revendications des autochtones peuvent poser des problèmes majeurs à un exercice de participation publique faisant suite à l'approbation d'un projet. Ce genre de question ne peut trouver de solution dans un processus de participation communautaire visant à élaborer un projet spécifique.

En second lieu, il convient de se fixer sur la participation publique proprement dite :

- Pourquoi veut-on obtenir la participation du public? Quels résultats en attend-on? Comment cet exercice s'intégrera-t-il dans l'ensemble du projet?

- Qui est le public? À qui demandera-t-on de participer? Y a-t-il une communauté locale qui soit directement affectée?

Les objectifs doivent être clairement définis et réalisables. Les intervenants devraient participer à l'élaboration des objectifs et ceux-ci devraient être acceptés par le protagoniste, l'agence de réglementation et le public. Les attentes du public doivent faire l'objet d'une discussion, particulièrement les attentes irréalistes ou déraisonnables.

La participation publique subséquente à l'approbation d'un projet devrait faire suite à un exercice antérieur de même nature. Il y a lieu d'amorcer la participation de la population très tôt au cours du processus d'élaboration du projet. Cela permet de traiter les conflits avant qu'ils n'aboutissent à l'escalade et de rendre moins nécessaire une participation populaire après l'obtention de l'autorisation de procéder. La consultation hâtive est très importante pour assurer le succès d'une participation ultérieure. Cela favorise les bonnes relations et évite d'engendrer un mouvement de mécontentement et d'opposition au sein de la population. L'exercice de participation après l'autorisation du projet doit être conçu comme une partie du programme plus vaste de la gestion des impacts et il doit convenir au projet précis auquel il se rattache.

Assurez-vous que le public traite des problèmes réels et qu'il lui est possible d'influencer les décisions. Le niveau de

participation doit être en relation avec le projet ou avec l'enjeu considéré.

Faites en sorte que le processus ait une assise de pouvoir ou que les intervenants constituent cette assise pour inciter le protagoniste à la coopération. Il faut mettre en place un mécanisme sûr pour faire respecter la réglementation et pour rendre les gestionnaires imputables. Si le processus piétine, il faut avoir le moyen de le remettre en marche : recours à l'agence de réglementation ou à un mécanisme préétabli d'arbitrage des conflits, qui lie les parties.

Parmi les projets examinés dans cette étude, ceux qui ont le mieux réussi étaient approuvés et réglementés par l'ERCB, qui détient une autorité quasi judiciaire. Cette agence exige et appuie la participation de la population et a le pouvoir de faire respecter ses règlements. Le processus fédéral d'audiences publiques est plutôt consultatif et n'a pas de statut vraiment officiel; il ne peut imposer aucune condition, ni exiger qu'on pose certains gestes, ni faire appliquer les règlements. En outre, il n'offre aucun mécanisme d'appel pour satisfaire les revendications raisonnables d'un public mécontent, si ce n'est de faire appel au Ministre. L'un des facteurs les plus importants de réussite dans les cas examinés est le degré d'engagement du protagoniste. Cet engagement est lié à l'attitude et au pouvoir de l'agence de réglementation. L'ERCB a réussi à faire évoluer la participation du public en Alberta parce qu'il a la volonté d'exiger le respect des règlements et le pouvoir de les faire appliquer. Le Processus fédéral d'examen des évaluations environnementales serait bien avisé de mettre sur pied une autorité quasi judiciaire pour inciter les protagonistes à coopérer et pour doter le système d'un mécanisme d'appel compétent.

Il faut activement encourager la communauté à faire connaître ses préoccupations et il faut reconnaître tous les intérêts qui peuvent se manifester. Cela peut se faire directement ou par l'intermédiaire d'une autre organisation, comme l'Alliance des conseils de tribus l'a fait auprès des comités du CN.

Les relations sont capitales et les individus peuvent avoir une grande influence, particulièrement si le pouvoir participatif repose sur leur personnalité.

Le protagoniste devrait s'engager étroitement et s'intéresser de près au programme de participation; il devrait trouver certains avantages à cet exercice pour se sentir motivé. En fait, tous les intervenants devraient y trouver leur compte, y compris la communauté et les gouvernements.

Il faut prévoir des moyens pécuniaires adéquats pour défrayer le public des dépenses que sa participation peut lui occasionner. Cela peut comporter le coût d'une recherche indépendante, le salaire des personnes déléguées par la communauté et les frais d'une communication adéquate avec l'ensemble de la population. En outre, il faut que des sommes convenables soient disponibles pour couvrir les frais de modifications éventuelles à apporter au projet, par suite des changements acceptés au cours du processus de participation publique. Les modifications peuvent être très onéreuses et leur application peut être compromise si on n'a pas prévu une forme quelconque de fonds d'urgence, soit peut-être une caution d'exécution ou une caisse d'amortissement. Si les modifications acceptées ne peuvent être exécutées, il n'y a aucun intérêt à inviter la participation du public. Il faut aussi faire preuve d'une certaine souplesse pour rendre les modifications possibles.

L'étude nous en a peu appris sur le coût de la participation publique; dans les cas examinés, ces données étaient rarement isolées des autres frais reliés au projet. Je ne saurais donc recommander quoi que ce soit concernant les coûts d'une participation publique subséquente à l'autorisation d'un projet. Il faut poursuivre la recherche sur ce sujet autant que sur le coût de l'absence d'une véritable consultation. Qu'on songe aux pertes encourues lorsqu'un projet est modifié ou annulé par suite de l'opposition de la communauté ou du traitement inefficace et coûteux des problèmes surgissant après l'autorisation de procéder.

Tout programme doit éventuellement prendre fin. Il y a lieu de préciser la durée de la participation du public, qu'elle prenne fin à un moment déterminé ou lorsqu'on aura atteint certains objectifs spécifiques. On peut aussi prévoir de rétablir le programme au besoin ou lorsque l'exploitation de la ressource arrivera à son terme et que la communauté se doive d'intervenir dans la planification du démantèlement des installations.

Toute participation publique doit être évaluée en cours de route et à son terme. La première évaluation peut servir à modifier le programme pour tenir compte de certaines contingences, tandis que la seconde peut être utile à l'élaboration de programmes futurs.

Enfin, attention aux pièges : dans certains cas, la participation publique a connu l'échec :

- parce que le protagoniste ne se sentait pas engagé, ne coopérait pas et ne participait pas à l'exercice;
- parce qu'il existait des problèmes externes impossibles à résoudre;
- parce qu'il était impossible d'atteindre les objectifs fixés;
- parce que les participants ne s'attaquaient pas à des enjeux valables, les objectifs étant trop limités ou le niveau de participation inférieur à celui des problèmes soulevés;
- parce que les intervenants étaient dans l'impossibilité de donner suite à leurs décisions;
- parce que le processus en tant que tel ou les intervenants n'avaient aucun pouvoir;
- parce qu'on n'avait fait aucun effort pour rechercher activement les préoccupations de la communauté;
- parce que l'exercice n'offrait aucun avantage au protagoniste;

- parce que l'exercice n'offrait aucun avantage à la communauté;
- parce qu'il n'y avait aucune volonté politique d'appuyer la participation du public;
- parce que la population était déjà exaspérée avant que ne débute l'exercice de participation;
- parce que les participants tentaient d'aplanir des différences inconciliables qui se dressaient entre eux.

Il faut prendre garde à ces problèmes et à d'autres difficultés qui peuvent surgir. La participation publique après approbation peut procurer maints avantages, mais seulement si elle est bien conçue et si les intervenants font preuve de sensibilité et de souplesse pour y introduire des modifications selon les circonstances.

Les conclusions qui apparaissent ici sont tirées de cas où le public était local et directement affecté, sauf dans deux situations, et les projets se rapportaient à diverses formes de mise en valeur des ressources. C'est avec une certaine prudence qu'on doit chercher à les appliquer à d'autres situations. Ainsi, il y a une vaste différence de motivation et d'engagement entre un public intéressé, mais qui n'est pas directement affecté, et une communauté locale touchée de façon immédiate.

Plusieurs de ces conclusions ne sont pas exclusives à un exercice de participation publique après approbation. En fait, un tel exercice devrait faire partie d'un programme global d'intervention communautaire. Ce peut être une partie très importante, présentant des caractéristiques particulières, mais néanmoins, une partie d'un tout beaucoup plus englobant.

Certaines caractéristiques de la participation ultérieure à l'approbation sont uniques. Ainsi, elle exige un engagement à long terme, car le processus peut être lent et contrariant : l'engagement peut s'émousser. Il faut donc une adhésion ferme de la part de la communauté, du protagoniste et du gouvernement pour que toutes les parties persévèrent. Il faut aussi une somme considérable de bénévolat pour assurer le succès du programme.

À ce stade d'un projet, il n'est plus question de prendre des décisions de procéder ou de ne pas le faire, de justifier l'entreprise ou de débattre des conditions d'autorisation; il s'agit plutôt de planification progressive, de mise en oeuvre, de contrôle, d'atténuation des impacts, de compensation et d'évaluation, particulièrement en ce qui touche le public affecté.

Les protagonistes et les agences qui réglementent les projets de développement des ressources sont souvent incapables de prévoir tous les impacts. Si la communauté affectée est puissante et bien organisée, elle peut interrompre le projet en faisant valoir qu'il faut approfondir la recherche. Cela peut faire perdre beaucoup de temps, sans motif vraiment raisonnable, puisque certains impacts échappent à l'analyse jusqu'à ce que les travaux soient engagés. Par ailleurs, une autorisation accordée à un protagoniste parce qu'il inspire confiance peut brimer une communauté. La participation après approbation peut servir à traiter un problème de ce genre. L'agence responsable peut autoriser le projet en prévoyant une participation du public pour gérer les impacts qui n'ont pas été définis antérieurement, mais qui peuvent survenir en cours d'exécution.

Il y a un risque à retarder le processus décisionnel; en fait, on peut agir ainsi pour éviter de faire face à des enjeux sérieux. C'est une nécessité vitale de ne pas différer les décisions touchant des enjeux fondamentaux. En outre, il faut prévoir un mécanisme de suivi et d'appel au cas où certaines décisions prises après l'approbation du projet susciteraient des préoccupations légitimes. Un tel mécanisme pourrait aussi intervenir si un enjeu, d'abord jugé mineur, prenait des proportions importantes et qu'il fallait réexaminer le projet dans son ensemble.

En bref, les plans d'intervention publique devraient comprendre un élément de consultation après approbation. Ce devrait être la suite d'un mode de participation antérieure, conçu dans le cadre d'un système global de gestion des impacts. Le processus de participation publique doit s'adapter à un projet déterminé et au caractère unique de la situation. Les objectifs doivent être définis conjointement par tous les intervenants; ils doivent être clairs, appropriés et réalisables. La participation publique devrait s'attacher à des problèmes concrets et être potentiellement en mesure d'influencer le déroulement des travaux. Le protagoniste et l'agence de réglementation doivent manifester leur engagement dans le processus et tous les intervenants doivent pouvoir retirer quelque avantage de leur participation. Enfin, certains événements échappant au contrôle des participants peuvent venir modifier le cadre du programme : par exemple, un changement de gouvernement ou un conflit touchant les revendications des autochtones. On peut, dans une certaine mesure, prendre des dispositions pour parer à de telles éventualités, mais il faut faire preuve de souplesse pour adapter le programme aux circonstances changeantes.

ANNEXE I

QUESTIONNAIRE ET GRILLE D'ÉVALUATION

1. Objectifs de la participation publique :

Quel était l'impact potentiel du projet sur la population affectée?
Quelle fut la participation du public après l'approbation du projet?
Quels en étaient les objectifs?
Qui a établi les objectifs?
Les objectifs étaient-ils clairs?
A-t-on atteint les objectifs?
Les objectifs étaient-ils réalisables?
Les objectifs portaient-ils sur des problèmes réels?
Le niveau de participation du public était-il en rapport avec l'étendue et la complexité des problèmes ou des enjeux?

2. Le public :

Quel était le public?
Comment a-t-on précisé les préoccupations du public?
Qui était à l'origine des organisations communautaires?
A-t-on reconnu tous les groupes d'intervenants et leurs préoccupations ont-elles été présentées de façon réaliste?
La participation du public était-elle conçue pour que ses inquiétudes reçoivent la considération qu'elles méritaient?
A-t-elle réussi à répondre aux attentes communautaires?
Quelle était l'attente de la communauté à l'égard de la participation publique?
La communauté a-t-elle tiré quelque avantage de l'exercice?

3. Le protagoniste :

Qui était le protagoniste?
Quelle a été sa participation au programme?
Quelle était l'attitude du protagoniste en ce qui concernait la participation du public? S'est-il montré coopératif, hostile ou indifférent? Pourquoi?
Les protagonistes ont-ils retiré quelque avantage de l'exercice?

4. Les agences de réglementation :

Qui approuvait les projets?
Qui réglementait les projets?
Y avait-il plusieurs compétences politiques en cause?
Quelle a été la participation des agences de réglementation?
Les protagonistes se sont-ils conformés aux conditions d'approbation?
Y avait-il un mécanisme pour les contraindre à respecter ces conditions ou cela ne relevait-il que de leur bon vouloir?

5. Le processus

La participation du public découlait-elle d'une exigence gouvernementale ou juridique, de l'insistance de la communauté ou de promesses faites par le protagoniste?
Le public avait-il pu participer au projet avant l'approbation?
La participation publique suivant l'approbation était-elle la suite d'un mouvement antérieur?
Y a-t-il eu intervention de la population dans l'une ou l'autre des activités suivantes : planification ultérieure, contrôle, évaluation, atténuation des impacts, compensation ou mise en oeuvre?
Le processus a-t-il été efficace? A-t-il donné les résultats escomptés?
Le processus était-il opportun et a-t-il fourni aux décideurs une information pertinente?
A-t-on fourni une information exacte et utile?
Disposait-on de ressources adéquates pour satisfaire les besoins du processus de participation publique?
Aurait-on pu utiliser les ressources de façon plus efficace ou plus utile?
Certaines personnes ont-elles joué un rôle important pour assurer le succès de l'exercice?
Les participants étaient-ils satisfaits ou déçus?
Le processus a-t-il engendré certaines difficultés? Les a-t-on résolues?
Peut-on affirmer que la participation du public a eu un impact sur les décisions?
Les participants ont-ils été confrontés à des positions inconciliables?
Le processus décisionnel était-il ouvert, de façon à inspirer confiance au public que le processus pourrait cerner et gérer les impacts?
Certains participants avaient-ils quelque pouvoir personnel ou lié à leur rôle d'intervenants?
Y a-t-il eu des enjeux ou des événements qui échappaient au contrôle des participants mais qui, cependant, affectaient la participation publique?
Y a-t-il eu une forme quelconque de rétroaction ou d'évaluation du processus de participation publique?

GRILLE D'ÉVALUATION

QUESTIONS	REVELSTOKE	KEEPHILLS	CLUFF LAKE ET KEY LAKES	NORMAN WELLS	CANTERRA	CANADIAN SUPERIOR	CANADIEN NATIONAL
1. Objectifs							
Impacts potentiels?	sécurité du barrage, impacts environnementaux	déplacement de la population, réclamations	bénéf. écon. régionaux, environnementaux	impacts environnementaux, sociaux et économiques	sécurité, développements futurs	sécurité, dérangement	pêche, accès, patrimoine local
Quelle participation du public?	comité local	comités, audiences publiques	comités de contrôle	comités, financement	plan de mesures d'urgence	avis	comités
Quels objectifs?	recevoir et examiner les plaintes	partage des décisions, contrôle, éviter les délais, confiance	assurer l'observation des règlements	communication, solution des enjeux, contrôle	plan de mesures d'urgence qui satisfasse la communauté	avis, sécurité	planification, contrôle
Qui fixait les objectifs?	gouvernement et protagoniste	participants	gouvernement et protagoniste	gouvernement et protagoniste	protagoniste et communauté	protagoniste et participants	participants
Obj. clairs?	on ne sait pas	non	non	oui mitigé	non	oui	oui
Obj. atteints?	oui	oui mitigé	on ne sait pas	en partie	oui	oui	non
Objectifs réalisables?	oui	oui mitigé	on ne sait pas oui mitigé	oui	oui	oui	non
Probl. réels?	oui	oui	en partie	oui	oui	oui	oui
Niveau appr.?	non	oui	on ne sait pas	oui et non	oui	oui	oui et non
2. Public							
Quel public?	population locale	population locale	population régionale	population locale et rég.	population locale	population locale	population locale
Comment a-t-on constaté les préoc. du public	mode passif : plaintes soumises au comité	mode actif : enquêtes, audiences publ.	mode passif : plaintes soumises au comité	mode actif : audiences, groupes de pression	mode actif : audiences, groupes de pression	mode actif : réunions, visites, consultations	soumises par l'Alliance
Qui a créé l'organisation communautaire?	aucune	la communauté	aucune	déjà en place	la communauté	déjà en place	la communauté
Tous les intérêts reconnus?	non	on ne sait pas	non	on ne sait pas	oui	oui	non
Enjeux communautaires considérés?	oui	oui	non	non	oui	oui	oui
Réussite?	non	oui	on ne sait pas	non	partielle	oui	non
Attitude de la communauté?	frustation	coopération, mais ténacité	on ne sait pas	frustration	on ne sait pas	appréciation	coopération, frustration
Avantages com.	peu	oui	on ne sait pas	peu	oui	oui	peu
3. Protagoniste							
Qui est-il?	Hydro, C.-B.	TransAlta	Soc. minières	ESSO, IPL	Canterra	Canadian Superior	Canadien Nat.
Quelle participation?	représentation au comité	a amorcé et mis en oeuvre	représentation aux comités	peu	a amorcé et mis en oeuvre	a amorcé et mis en oeuvre	représentation aux comités
Quelle attitude?	on ne sait pas	coopération, engagement	on ne sait pas	on ne sait pas	engagement mod., appui	coopération, engagement	absence de coopération
Avantages?	on ne sait pas -a échappé aux réclamations	oui	on ne sait pas	on ne sait pas	oui	oui	non

GRILLE D'ÉVALUATION (suite)

QUESTIONS	REVELSTOKE	KEEPHILLS	CLUFF LAKE ET KEY LAKE	NORMAN WELLS	CANTERRA	CANADIAN SUPERIOR	CANADIEN NATIONAL
4. Agences de réglementation							
Qui a approuvé le projet?	Contrôleur des droits hydr.	ERCB	ministères féd. et prov.	Cabinet féd.	ERCB	ERCB	ministères fédéraux
Qui a réglementé le projet?	Contrôleur et ministères prov.	ERCB et ministères provinciaux	Ministre du Nord de la Saskatchewan	Aff. indiennes et du Nord, NEB	ERCB	ERCB	Transport Can. et autres min. féd.
Plusieurs compét. politiques?	oui	oui	oui	oui	non	non	oui
Intervention des agences de	limitée	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Règlements appliqués?	non	oui	non	on ne sait pas	on ne sait pas	oui	on ne sait pas
5. Processus							
Pourquoi l'a-t-on entrepris?	initiative du protagoniste	exigé par le gouvernement, initiative du protagoniste	exigé par le gouvernement	on ne sait pas	exigé par le gouvernement	exigé par le gouvernement, initiative du protagoniste	pressions de l'Alliance, exigé par le gouvernement
Participation publique avant l'approbation?	oui, limitée	oui	oui, limitée	oui	oui	oui	oui, limitée
Extension?	non	oui	non	non	non	oui	non
Quel genre de participation?	atténuation des impacts, compensation	mise en oeuvre, contrôle, atténuation des impacts, compensation, éval.	contrôle du respect des règlements	contrôle, atténuation des impacts	planification, mise en oeuvre	planification, mise en oeuvre	planification, contrôle, atténuation des impacts, compensation, éval.
Efficace?	non	non	on ne sait pas	non	on ne sait pas	on ne sait pas	oui
Résul.	non	oui	on ne sait pas	non	on ne sait pas	on ne sait pas	non
Opportun?	non	non	on ne sait pas	non	oui	oui	oui, mitigé
Information pertinente?	non	on ne sait pas	on ne sait pas	on ne sait pas	on ne sait pas	on ne sait pas	non
Ressources suffisantes?	non	on ne sait pas	on ne sait pas	on ne sait pas	on ne sait pas	oui	non
Meilleur usage des ressources?	on ne sait pas	on ne sait pas	on ne sait pas	oui	on ne sait pas	on ne sait pas	oui
Personnalités importantes?	on ne sait pas	oui	oui	on ne sait pas	oui	oui	oui
Participants satisfaits?	on ne sait pas	oui	on ne sait pas	non	on ne sait pas	oui	non
Difficultés?	oui	oui	oui	oui	on ne sait pas	quelques-uns	oui
Influence?	non	oui	peu	peu	oui	oui	non
Positions inconciliables?	non	non	non	oui	non	non	oui
Processus	non	oui	on ne sait pas	on ne sait pas	oui mitigé	oui	oui mitigé
Exercice du pouvoir?	non	comités, non; personnes, oui	comités, non; personnes, oui	comités, non; personnes, oui	proces., non; personnes, oui	proces., non; personnes, oui	comités, non; personnes, oui
Circonstances incontrôlables?	non	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Rétroaction?	non	oui	non	oui	on ne sait pas	oui mitigé	on ne sait pas

ANNEXE II

SOURCES DES ÉTUDES DE CAS

Le barrage de Revelstoke

Pour cette étude, les sources écrites les plus utiles furent les évaluations de Bankes et Thompson (1980), du DPA Group Inc. (1986) et de Wood (s.d.) ainsi que la Licence d'exploitation hydrique (Water Licence) (Comptroller of Water Rights, 1976). Les entrevues, les plus valables furent celles réalisées avec Jerry Cox (ministère de l'Environnement, gouvernement de la Colombie-Britannique); Gary Paget (ministère des Affaires municipales, gouvernement de la Colombie-Britannique); et le professeur Andrew Thompson (Institut Westwater, université de la Colombie-Britannique).

L'usine thermique et la mine de Keephills

L'étude du cas de Keephills se fonde principalement sur un certain nombre d'études et, en particulier, celles de HERA Consulting Ltd. (1978, 1981, 1984 et 1987), de Boothroyd and Shires (1982), de Bush *et al.* (1985), de Krawetz *et al.* (1987) et de Prokop (1983). Le document d'approbation de l'ERCB se trouve dans ERCB (1977). Les autres documents utilisés sont ceux du Comité directeur de Keephills (Keephills Power Project Steering Committee 1986) et de TransAlta Utilities Corporation (1982). Les entrevues réalisées avec Gary Prokop (TransAlta Utilities) et Bill Diepeveen (ministère de l'Environnement de l'Alberta) étaient aussi valables.

Les mines d'uranium de Cluff Lake et de Key Lake

Le rapport de la Commission d'enquête sur le projet de Cluff Lake (Bayda *et al.* 1978), le Bail d'exploitation de Cluff Lake (Cluff Lake Lease Agreement), le rapport de la Commission d'enquête sur le projet de Key Lake (Mitchell *et al.* 1981) et le Bail d'exploitation de Key Lake (Key Lake Lease Agreement, 1981) ont fourni la documentation de base pour ces cas. Les autres sources écrites comprenaient le *Journal des débats* (Hansard 1984), ainsi que les documents de la Saskatchewan Mining Development Corporation (1985 et s.d.) et du Secrétariat des Affaires du Nord (Saskatchewan Northern Affairs Secretariat 1987). Toutefois, la plupart de l'information a été recueillie au cours d'entrevues, les plus importantes étant celles réalisées avec Joe Anderson (Key Lake Mining Corporation); Brian Gossin (Secrétariat des Affaires du Nord, gouvernement de la Saskatchewan); Mike Mercredi (président des comités de contrôle de Key Lake et Cluff Lake, ministère des Affaires du Nord, gouvernement de la Saskatchewan); Bernard Michelle (Cluff Lake Mining Corporation); Robert Mitchell (président de la Commission d'enquête sur le projet de Key Lake) et Peter Prebble (député NPD à l'assemblée législative de la Saskatchewan). Le manque d'information a posé de sérieux problèmes; les deux comités de contrôle ne se sont pas réunis depuis 1982 et le ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan, dont relevaient les deux comités, a été aboli et son personnel ainsi que ses dossiers ont été dispersés.

Le projet d'expansion des champs pétrolifères de Norman Wells et du pipeline qui s'y rattache

L'examen du cas de Norman Wells se fonde sur une série de rapports et d'évaluations qui débutent avec le rapport du Panel d'évaluation environnementale (BFEEE 1981). Bohnet (1983) décrivait la participation du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et Intergroup Consultants Ltd. (1984, 1985a, b) faisait une évaluation des programmes fédéraux. La nation des Dénés a également produit un certain nombre d'études et d'évaluations; les trois documents les plus utiles pour la présente étude ont été Fee-Yee Consulting (1985), Dene Nation (1985) et Dene Nation (1986). Les entrevues réalisées avec les personnes suivantes ont été particulièrement utiles : John Bataky (ESSO Resources), Darryl Bohnet (ancien coordonnateur des projets territoriaux, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest), Dennis Depape (Intergroup Consulting), Jim Edmundson (Énergie, Mines et Ressources, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest), Maurice Fisher (ESSO Resources), Margee Gorman (Nation des Dénés), Lorne Matthews (Groupe DIZ, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest) et le professeur William Rees (École de planification, université de la Colombie-Britannique).

Le projet du puits de gaz sulfuré Caroline, de la société Canterra

Les sources consultées pour ce cas comprennent le rapport de l'ERCB sur l'explosion de Lodgepole (ERCB 1984c), l'autorisation de forage délivrée par l'ERCB à la société Canterra (ERCB 1984a), le Plan de mesures d'urgence de la société Canterra (Canterra 1985) et un article sur le projet paru dans *The Roughneck* (1985). En outre, les entrevues avec les personnes suivantes ont fourni des renseignements utiles : Jack Bales (ERCB), John Grimstead (Association des contribuables de Bergen), Richard Manning (Canterra Energy Ltd.) et Jock Osler (Canterra Energy Ltd.).

Le projet du puits de gaz sulfuré de Hinton, de la société Canadian Superior

Les renseignements touchant le cas de la Canadian Superior provenaient principalement de Kupfer (1985), de *The Roughneck* (1986) et d'entrevues avec Jack Bales (ERCB), John Doyle (Mobil Oil, précédemment de la Canadian Superior) et George Kupfer (Fresh Start Social Consultants

Ltd.). En outre des renseignements utiles sont venus des pièces suivantes : les dossiers informatifs et le plan de mesures d'urgence de la société Canadian Superior (1985 et 1986) et le communiqué de presse de l'ERCB (1985).

Le doublement des voies du Canadien National

La documentation de ce cas comprenait les rapports intérimaire et final du Panel d'évaluation environnementale (BFEEE 1983, 1985), le cadre de référence du Comité directeur et du Groupe de travail technique (Steering Committee 1985; Technical Working Group 1985), deux rapports du Facilitateur adjoint au Ministre des Transports (Thompson 1985a, b), un état des enjeux soulevés par l'Alliance des conseils de tribus (Alliance of Tribal Councils s.d.) et le rapport d'avancement du Comité directeur (Steering Committee 1987). On a consulté plusieurs personnes et les entrevues réalisées avec certaines d'entre elles ont été particulièrement utiles : Robert Connelly (président du Panel d'évaluation environnementale du projet de doublement des voies du CN, BFEEE), Adrian Duncan (Environnement Canada), Doug Gordon (Affaires indiennes et du Nord, gouvernement du Canada), Bill Jubien (CN), Karl Kupka (président du Comité directeur pour le doublement des voies du CN, Environnement Canada), Edna Louis (Alliance des conseils de tribus), Evan Scales (CN), Paul Scott (BFEEE), John Secter (Ministère de l'Environnement et des Parcs, gouvernement de la Colombie-Britannique) et maître Andrew Thompson (professeur à l'Institut Westwater, université de la Colombie-Britannique).

BIBLIOGRAPHIE

Alliance of Tribal Councils, s.d., Statement of Concerns : CN Rail Twin Tracking Project.

Amer, Elizabeth, 1980, *Yes We Can! How to Organize Citizen Action*, Synergistics Consulting Limited, Ottawa.

Anderson, Joe, 1986, Commmunication personnelle, Vice President Operations, Key Lake Mining Corporation, Saskatoon, Saskatchewan.

Bales, Jack, 1987, Communication personnelle, Communications Group, Energy Resources Conservation Board, Calgary, Alberta.

Bankes, Nigel, and Andrew R. Thompson, 1980, *Monitoring for Impact Assessment and Management : An Analysis of the Legal and Administrative Framework*, Westwater Research Centre, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia.

Bataky, John, 1987, Communication personnelle, ESSO Resources, Calgary, Alberta.

Bayda, E.D., A.J. Groome, and K.J. McCallum, 1978, *The Cluff Lake Board of Inquiry Final Report.* Government of Saskatchewan, Regina.

BFEEE, 1981, *Développement du champ pétrolifère et du pipeline de Norman Wells : rapport de la Commission d'évaluation environnementale*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEEE, 1983, *CN Rail : programme de doublement de voies en Colombie-Britannique; rapport provisoire de la Commission d'évaluation environnementale*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEEE, 1985, *CN Rail : programme de doublement de voies en Colombie-Britannique; rapport final de la Commission d'évaluation environnementale*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

Bohnet, Darryl, 1983, *The Norman Wells Oilfield Expansion and Pipeline Project*, Government of the Northwest Territories Submissions to the Beaufort Sea Environmental Assessment Panel, Government of the Northwest Territories, Yellowknife.

Bohnet, Darryl, 1987, Communication personnelle, Former Territorial Project Coordinator, Executive Director, Equal Employment Directorate, Yellowknife, Northwest Territories.

Boothroyd, Peter, and John Shires, 1982, *Review of the Keephills Power Project Steering Committee*, Department of the Environment, Government of Alberta, Edmonton.

Bush, Maureen, 1987, *Post-Approval Public Participation in Resource Development*, Faculty of Environmental Design Masters Degree Project, University of Calgary, Calgary, Alberta.

Bush, Maureen, A. Chisholm, G. Macdonald, V. Nishi, D. Nuttall, D. Pattison, and L. Steffens, 1985, Keephills : A Follow-Up Assessment, Faculty of Environmental Design, University of Calgary, Calgary, Alberta.

Canadian Superior, 1985, Proposed Hinton Exploration Well Background Information; Proposed Well; Safe Sour Gas Well Drilling; Risks and Benefits; Emergency Information for Hinton Area Residents. (Article et brochures distribués à la population de Hinton et de la région avant l'approbation du projet.) Calgary, Alberta.

Canadian Superior, 1986, *Emergency Response Plan*, Hinton N. 7-18-52-24 W5M, Calgary, Alberta.

Canterra Energy Ltd, 1985, *Canterra Caroline 12-12-31-6 W5M Emergency Response Plan*, Calgary, Alberta.

Cluff Lake Lease Agreement.

Comptroller of Water Rights, 1976, *Conditional Water Licence*, Ministry of the Environment, Government of British Columbia, Victoria.

Connelly, Robert, 1987, Communication personnelle, Président du Panel d'évaluation environnementale, Programme de jumelage ferroviaire du CN, Bureau d'examen des évaluations environnmentales, Hull, Québec.

Cox, Jerry, 1986, Communication personnelle, Chairman Revelstoke Community Impact Committee, Dam Inspection Engineer, Water Management Branch, Ministry of the Environment, Government of British Columbia.

Dene Nation, 1985, *The Dene Experience with the Norman Wells Pipeline Project : Mid-term Evaluation*, Yellowknife, Northwest Territories.

Dene Nation, 1986, *Short-term Evaluation of the Dene Experience with the Norman Wells Project and Recommendations for Future Projects*, Yellowknife, Northwest Territories.

Depape, Dennis, 1986, 1987, Communication personnelle, InterGroup Consulting, Winnipeg, Manitoba.

Diepeveen, Bill, 1987, Communication personnelle, Member of Keephills Steering Committee, Community Impact Coordinator, Alberta Environment, Edmonton, Alberta.

Doyle, John, 1987, Communication personnelle, Supervisor, Surface Rights, Mobil Oil, Calgary, Alberta.

The DPA Group Inc., 1986, *Revelstoke Canyon Dam : Socio-Economic Impact Monitoring,* Prepared for the Ministry of Environment, Government of British Columbia, Victoria.

Duncan, Adrian, 1987, Communication personnelle, Environmental Protection, Environment Canada, Vancouver, British Columbia.

Edmundson, Jim, 1987, Communication personnelle, Energy, Mines and Resources, Government of the Northwest Territories, Yellowknife, Northwest Territories.

ERCB, 1977, In the Matter of Applications by Calgary Power Ltd. for the Extension of the Highvale Mine and the Construction and Operation of a Proposed South Sundance Thermal Power Plant, Calgary, Alberta.

ERCB, 1984a, *A Report on an Application by Canterra Energy Ltd. to Drill a Critical Sour Well in the Sundre Area,* D 84-28, Calgary, Alberta.

ERCB, 1984b, *Interim Directive 84,* ID 84, Calgary, Alberta.

ERCB, 1984c, *Lodgepole Blowout Report : Summary and Recommendations for Report D84-9,* Calgary, Alberta.

ERCB, 1985, Hinton Gas Well Mediation a Success, Press Release September 27, 1985, Calgary, Alberta.

Fee-Yee Consulting Ltd, 1985, *A Downstream Perspective : Dene Concerns with the Environmental Assessment, Monitoring, and Surveillance of the Norman Wells Project, with Particular Reference to Fish and Water Quality,* Prepared for the Dene Nation, Yellowknife, Northwest Territories.

Fisher, Maurice, 1987, Communication personnelle, Socio-Economic Advisor, ESSO Resources, Calgary, Alberta.

Gordon, Doug, 1986, Communication personnelle, Directeur des ressources naturelles, Ministère des Affaires indiennes et du Nord, Gouvernement du Canada, Vancouver, Colombie-Britannique.

Gorman, Margee, 1987, Communication personnelle, Dene Nation, Yellowknife, Northwest Territories.

Gossin, Brian, 1986, Communication personelle, Manager, La Ronge Branch, Northern Affairs Secretariat, Government of Saskatchewan, La Ronge, Saskatchewan.

Grimstead, John, 1987, Communication personnelle, Chairman, Bergen Ratepayers' Association, Berger, Alberta.

Hansard, 1984, Legislative Assembly of Saskatchewan Debates and Proceedings, Regina, Saskatchewan.

HERA Consulting Ltd, 1978, *Keephills Sociological Survey, Report I,* Calgary, Alberta.

HERA Consulting Ltd, 1981, *Keephills Survey II,* For TransAlta Utilities, Calgary, Alberta.

HERA Consulting Ltd, 1984, *Keephills Survey III,* For TransAlta Utilities, Calgary, Alberta.

HERA Consulting, 1987, *Social Impact of Keephills Power Project, An Integrated Report,* Prepared for TransAlta Utilities Corporation,*ro Calgary, Alberta.

InterGroup Consultants Ltd, 1984, *Mid-Project Evaluation of Selected Issues Related to the Norman Wells Project Co-ordination Office,* Préparé pour la Direction générale des évaluations, Ministère des Affaires indiennes et du Nord, Winnipeg, Manitoba.

InterGroup Consultants Ltd, 1985a, *Special Federal Programs for the Norman Wells Project : Evaluation and Review of Alternatives,* Préparé pour la Direction générale des évaluations, Ministère des Affaires indiennes et du Nord, Winnipeg, Manitoba.

InterGroup Consultants Ltd, 1985b, *Special Federal Programs for the Norman Wells Project : Lessons and Recommendations for the Future,* Préparé pour la Direction générale des évaluations, Ministère des Affaires indiennes et du Nord, Winnipeg, Manitoba.

Jubien, Bill, 1987, Communication personnelle, Senior Geotechnical Engineer, CN Rail, Edmonton, Alberta.

Keephills Power Project Steering Committee, 1986, KPPSC 1986 Annual Meeting, Keephills, Alberta.

Key Lake Lease Agreement, 1981, Saskatoon, Saskatchewan.

Krawetz, Natalia M., William R. MacDonald, et Peter Nichols, 1987, *Cadre analytique pour une surveillance efficace : étude de base,* Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, Hull, Québec.

Kupfer, George, 1985, *Assessment of Cdn Superior Oil Ltd, Community Relations Program Re : Critical Sour Well Cdn Sup et al Hinton N7-18-52-24 W5,* Prepared for Canadian Superior, Calgary, Alberta.

Kupfer, George, 1987, Communication personnelle, Fresh Start Social Consultants Company Ltd, Edmonton, Alberta.

Kupka, Karl, 1987, Communication personnelle, Président du Comité directeur pour le jumelage des voies du CN; Chef, Direction générale des services environnementaux, Service de la protection de l'environnement, Environnement Canada, Vancouver, Colombie-Britannique.

Kure, Elmer, 1978, The need for public hearings, dans *Involvement and Environment*, (B. Sadler), Proceedings of the Canadian Conference on Public Participation, Volume II Working Papers and Case Studies, Environment Council of Alberta, Edmonton, Alberta.

Louis, Edna, 1987, Communication personnelle, Coordinator for the Alliance of Tribal Councils, Vancouver, British Columbia.

Manning, Richard, 1987, Communication personnelle, Drilling Department, Canterra Energy Ltd, Calgary, Alberta.

Matthews, Lorn, 1987, Communication personnelle, DIZ Group, Government of the Northwest Territories, Yellowknife.

Mercredi, Mike, 1986, Communication personnelle, Former Chairman of the Key Lake and Cluff Lake Monitoring Committees, Government of Northern Saskatchewan, La Ronge, Saskatchewan.

Michelle, Bernard, 1986, Communication personnelle, Executive Vice President, Cluff Lake Mining Corporation, Saskatoon, Saskatchewan.

Mitchell, Robert, 1987, Communication personnelle, Chairman of the Key Lake Board of Inquiry, Member of the Saskatchewan Legislative Assembly, Regina, Saskatchewan.

Mitchell, Robert W., W. Riese, J. Roberts, M.M. Tomlin, and D. Smyth, 1981, *Key Lake Board of Inquiry Report*, Government of Saskatchewan, Saskatoon.

O'Riordan, T., 1976, *Environmentalism*, London : Pion Ltd.

Osler, Jock, 1987, Communication personnelle, Director, Public Affairs, Canterra Energy Ltd, Calgary, Alberta.

Paget, Gary, 1986, Communication personnelle, Acting Director of Organizational Policy, Ministry of Municipal Affairs, Government of British Columbia, Victoria.

Pateman, Carole, 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, U.K. : Cambridge University Press.

Prebble, Peter, 1987, Communication personnelle, NDP Member of the Saskatchewan Legislative Assembly, Regina, Saskatchewan.

Prokop, Garry J., 1983, Striking a Balance Between the Keephills Power Project and the Keephills Community, Document non publié, Calgary, Alberta.

Prokop, Garry J., 1987, Communication personnelle, TransAlta Utilities Ltd, Edmonton, Alberta.

Rees, William E., 1987, Communication personnelle, University of British Columbia Planning School, Vancouver, British Columbia.

The Roughneck, 1985, Canterra Caroline 12-12-32-6W5 : The Well that set the new rules for sour gas drilling in Alberta, 34 (1) November, Calgary, Alberta.

The Roughneck, 1986, Sour Gas Drilling : Cdn-Sup et al Hinton N7-18-52-24-W5, 34 (7) May, Calgary, Alberta.

Sadler, Barry, (ed.) 1979, *Public Participation in Environmental Decision Making : Strategies for Change*, Proceedings of a National Workshop, Environment Council of Alberta, Edmonton, Alberta.

Saskatchewan Mining Development Corporation, 1985, *Annual Report*, Saskatoon, Saskatchewan.

Saskatchewan Mining Development Corporation, s.d., Trousse d'information.

Saskatchewan Northern Affairs Secretariat, 1987, Renseignements tirés des dossiers, La Ronge Office, La Ronge, Saskatchewan.

Scales, Evan, 1987, Communication personnelle, Construction Manager, CN, Kamloops, British Columbia.

Scott, Paul, 1986, Communication personnnelle, Chef de l'organisation des panels, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Vancouver, Colombie-Britannique.

Secter, John, 1986, Communication personnelle, Manager of Project Evaluation and Coastal Programs, Planning and Assessment Branch, Ministry of Environment and Parks, Government of British Columbia, Victoria.

Steering Committee, 1985, *Terms of Reference for CN Twin Tracking Steering Committee*, December 4, 1985.

Steering Committee, 1987, *CN Twin Tracking Steering Committee Progress Report March 1985 - December 1986*, Environnement Canada, Vancouver, Colombie-Britannique.

Technical Working Group, 1985, *Technical Working Group Terms of Reference CN Twin Tracking Project Valemount to Vancouver*, October 18.

Thompson, Andrew, 1985a, *Interim Report of Facilitator to Minister of Transport*, April 13.

Thompson, Andrew, 1985b, *Report of Facilitator to Minister of Transport*, June 10.

Thompson, Andrew, 1986, Communication personnelle, Lawyer and Professor, Westwater Institute, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia.

TransAlta Utilities Corporation, 1982, *The Relocation of the Hamlet of Keephills*, Information Sheet. Calgary, Alberta.

Vuchnich, A.C., 1980, *The Environmental Conservation Authority 1970-1977 : An Assessment and Analysis*, Faculty of Environmental Design Masters Degree Project, University of Calgary, Calgary, Alberta.

Wood, Stuart E., s.d., The Revelstoke Dam Hearings : Effect of the Mitigation Process Created, Document non publié.

MEMBRES DU CONSEIL

Tom Beck
Environmental Consultant
422 33rd Avenue N.W.
Calgary (Alberta)
T2C 0B4
(403) 277-1363

Peter Boothroyd
School of Community & Regional Planning
2206 East Mall
University of British Columbia
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6T 1W5
(604) 228-4155

Katherine Davies
Eco-Systems Consulting Inc.
44 Eastmount Avenue
Toronto (Ontario)
M4K 1V1
(416) 463-3545

Nancy Doubleday
Inuit Circumpolar Conference
510, 170 Laurier Ave. W.
Ottawa (Ontario)
K1P 5V5
(613) 238-8181

Michel Gariépy
Institut d'urbanisme
Université de Montréal
5620, avenue Darlington
Montréal (Québec)
H3C 3J7
(514) 343-6386

Susan Holtz
Environmental Consultant
Stanbrae Road
Ferguson's Cove
Box 49, Site 15
RR5 Armdale (Nouvelle-Écosse)
B3L 4J5
(902) 477-3690

Esther Jacko
Chief & Council
Whitefish River, First Nation
General Delivery
Birch Island (Ontario)
P0P 1A0
(705) 285-4335

David Kiell
Environmental Services
Newfoundland & Labrador Hydro
P.O. Box 12400
St. John's (Terre-Neuve)
A1A 2X8
(709) 737-1494

Luc Ouimet
Bureau de consultation de Montréal
300, rue Saint-Paul est
3e étage
Montréal (Québec)
H2Y 1H2
(514) 872-7807

Fred Roots
Environment Canada
10th Floor, Fontaine Bldg.
200 Sacré-Coeur Boulevard
Hull (Québec)
K1A 0H3
(819) 997-2393

Louise Roy
Environnement et relations avec les groupes d'intérêt public
3855, avenue Northcliffe
Montréal (Québec)
H4A 3K9
(514) 481-2576 - (514) 283-7289

Robert Walker
Environment
Saskatchewan Power Corporation
8th Floor, West Wing
2025 Victoria Avenue
Regina (Saskatchewan)
S4P 0S1
(306) 566-2877

LISTE DES MEMBRES DU SECRÉTARIAT

John F. Herity
Direction de la politique et de
l'administration
*BFEEE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3
(819) 997-2254

Patrice LeBlanc
*BFEEE/CCREE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3
(819) 997-2253

Husain Sadar
*BFEEE/CCREE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec
K1A 0H3
(819) 997-2211

Robert H. Weir
Directeur
Le service professionnel, environnement
*ACDI
200, Promenade du Portage
Place du Centre
Pièce 735, 7e étage
Hull (Quebec)
K1A 0G4
(819) 997-6731

Barry Sadler
Institute of the North
American West
1631 Barksdale Dr.
Victoria, B.C.
V8N 5A8
(604) 477-8752

Chantal Sirois
CCREE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3
(819) 953-2395

Robert Boulden
Division des systèmes des
impacts environnementaux
15e étage, P.V.M.
351, boulevard St. Joseph
Hull (Québec)
K1A 0H3
(819) 953-1690

---

* **BFEEE** (Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales)
* **ACDI** (Agence canadienne de développement international)